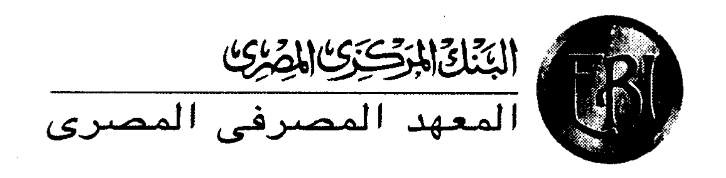


البرامج التدريبية

تخطيط وتنمية الموارد البشرية

(التشريعات الإدارية)

اعداد
د. محمد احمد الطيب هيكل

٢٠٠٣

مقدمـــة

التعريف بالتشريعات الاداريــــة

مفهوم التشريــع الادارى :

التشريع أو القانون علم اجتماعي.، يهتم بتنظيم العلاقات الاجتماعية ليحقق الانسجام بين المصالـــح والحقوق والواجبات المختلفة ومن المسلم به أن الروابط التى تنشا فى المجتمع ليست جميعا مـــن طبيعة واحدة ، وكذلك التشريع الذى يتشكل باشكالها ويتطور بتطورها .

ويلاحظ ان صفة"الادارى" مستمدة من كلمة"ادارة" .

ولكلمة ادارة معنيـــــــان :

١- معنى عضوى أو شكلى ويقصد به أن الادارة هى "منظمة" أو مجموعة منظمات تحقق الدولة مـــن خلالها الخدمة الحياتية اليومية للافراد مثل الوزارات والمحافظات ..الخ .

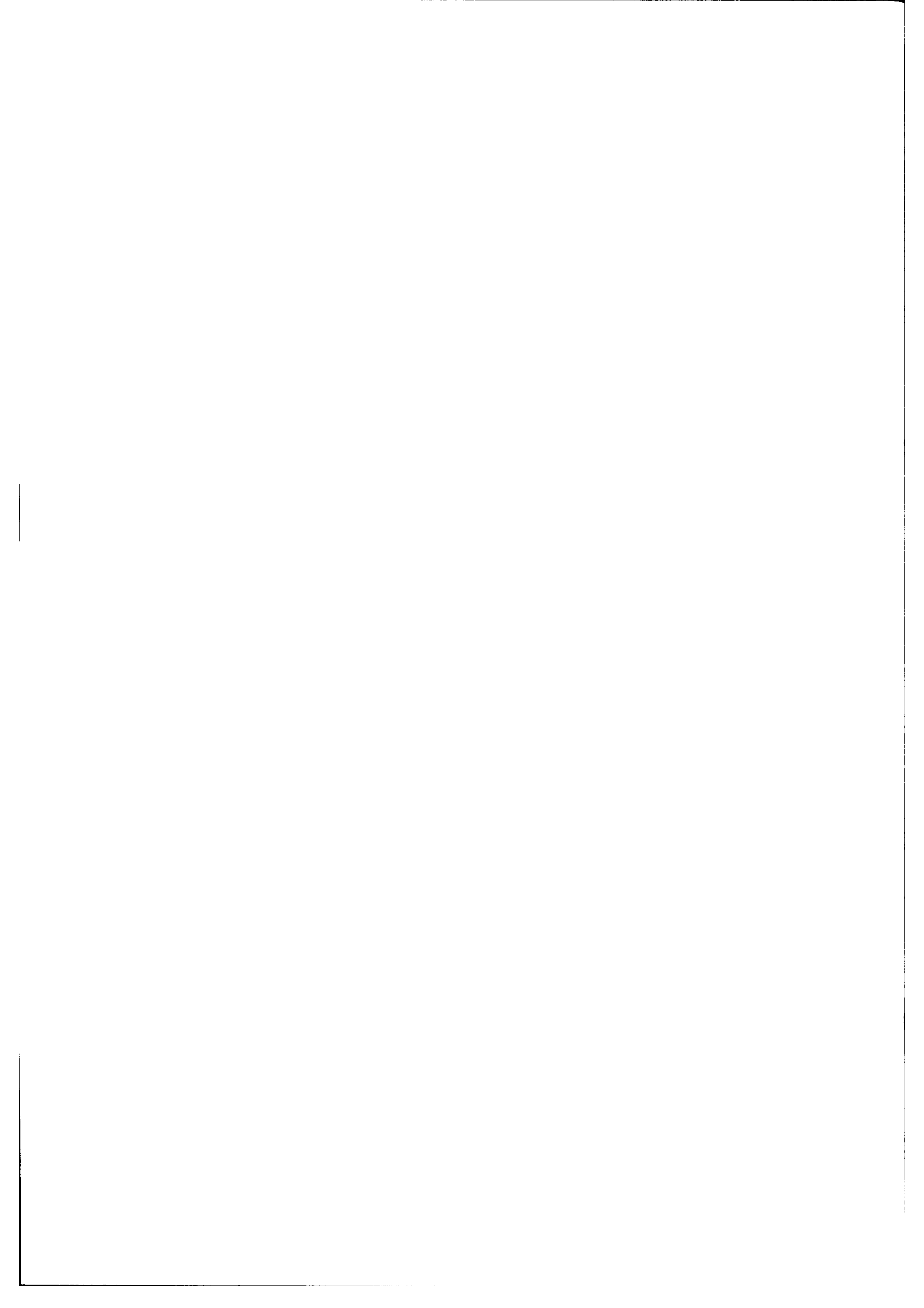
٢- معنى وظيفى أو موضوعى ويقصد به أن الادارة "نشاط" تمارسة المنظمات السابقة بحيث يستفيـد الافراد من هذه الخدمات .

والتشريع الادارى .. هو ذلك القانون الذى يشمل الادارة بمعنييها السابقين .

غير انه من الملاحظ أن التشريع الادارى لا يستغرق كل نشاط الادارة فبعض أوجة هـــــذا النشاط تنظمة قوانين أو تشريعات أخرى كالقانون الخاص أو القانون المالـــى .

نشأة التشريــع الادارى :

يرتبط التشريع الادارى بتاريخ الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ حيث قرر رجال الثورة ان استقلال السلطـــة الادارية عن السلطة القضائية يستلزم ان تستقل الادارة بالفصل فى أقضيتها ، مع عدم تعرض السلطـــة القضائية العادية لاقضية الادارة ومنازعاتها وأصبح النص على "مبدأ الفصل بين السلطات" يمثل حجـــر الاساس فى تشييد بناء القانون الادارى بمعناه الحديث ، وأصبح مجلس الدولة الفرنسى بمقتضى ق ٢٤مايو ١٨٧٢ يتمتع باختصاص قضائى وأصبحت قراراته احكاما تلتزم الادارة بتنفيذها بحيث يحقق التعادل بين المحافظة على حقوق الافراد ومصلحة حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد . وكثـــــيرا ما تدخل المشرع الفرنسى وتبنى بنصوص تشريعية ما سبق أن اقرة مجلس الدولة فى قضائه مـــــن قواعـــــد .



أما فى مصر فقد استجاب المشرع واصدر ق رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ والذى ادخلت عليه عدة تعديلات حتى صدر ق ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة وبمقتضاه صار مجلس الدولة المصرى صاحب الولاية العامة فى المنازعات الادارية •

وايا كان التطور الذى لحق بالتشريع الادارى فقد أصبحت له أهمية بالغة دفعت الى عقد العديد من المؤتمرات الدولية والاقليمية والمحلية وانشاء العديد من المعاهد العلمية لدراسة مشاكلة التى تمثل فى ذات الوقت مشاكل الادارة العامة فى اطار مجموعة العلوم الادارية •

ت التشريع الادارى :

يتميز التشريع الادارى بما يلى:

١- ان القانون الادارى يتسم بخاصية الحداثة اذا ما قورن بالقانون الخاص •

٢- انه اصبح يمثل نظام قانونى مستقل ومتميز لانه بات يضم مجموعة من النظريات والمبادىء التى ترتبط بالادارة العامة وتحكم تنظيمها ونشاطها وطرق الرقابة عليها •

٣- ان القانون الادارى يتسم بالمرونه والتطور لملاحقة ومواكبة التغيرات الخارجية والداخلية التى تحيط بالمرافق العامة •

٤- ان التشريع الادارى هو قانون غير مقنن نظرا لطبيعة القانون ذاته ومن ثم لم يصدر فى شأنه تشريع موحد يتضمن مجموعة المبادىء العامة كما هو الشأن فى فروع القانون الاخرى كالقانون المدنى والتجارى • ولا يعنى عدم تقنين التشريع الادارى انعدام التقنين الجزئى لبعض موضوعاته مثل الادارة المحلية والموظفين العموميين والاموال العامة والعقود الادارية ومجلس الدولة •
هذا وقد افاد القانون الادارى من عدم تقنينه كاملا اذ بقى باب التطور مفتوحا أمامه على مصراعية•

٥- ان القانون الادارى قانون قضائى:
يقصد بذلك ان معظم نظرياته كشف عنها القضاء ثم وجدت طريقها بعد ذلك الى النصوص التشريعية•
فالقضاء الادارى يمارس دورا انشائيا فى صياغة مبادىء قانونية جديدة لا تستند الى نص تشريعى•

ر التشريع الادارى :

تدور مصادر القانون الادارى مع مصادر القوانين الاخرى عموما وهذه المصادر هى :

(١) التشريع:

القانون الادارى كما عرفنا غير مقنن •• ولا يضم نصوص موضوعاته مجموعة واحدة كمصدر واحد بل هى مبعثرة فى مختلف القوانين فمنها ما ورد فى نصوص مواد الدستور الصادر فى سبتمبر ١٩٧١

بشأن اللوائح الادارية والادارة المحليــة •

ومنها ما ورد فى القانون المدنى كالقواعد الخاصة بالاموال العامة والشخصية الاعتبارية •

ومنها ماجاء فى قانون العقوبات كالاحكام الخاصة باضراب الموظفين ومنها ما ورد فى تشريعــات مستقلة مثل قانون العاملين المدنيين فى الدولة وقانون انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة وقانون مجلس الدولة •

(٢) العـــرف :

يقصد بالعرف حسب ما اكدته المحكمة الادارية العليا ــ هو الاوضاع التى درجت الجهات الادارية على اتباعها فى مزاولة نشاط معين وينشأ من التزام الادارة بها والسير على سنتها فى مباشرة هــذا النشاط ان تصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الاتباع مالم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة •

ويشترط لتحقق العرف شرطان :

١ــ ان يكون العرف عاما وان تطبقة الادارة بصفة دائمة وبصورة منتظمة (ثبات واستقرار) •

٢ــ ان لا يكون العرف قد نشأ مخالفا لنص قانونى قائم •

والمرجع النهائى فى تقدير ذلك للقضاء الادارى •

(٣) القضـــاء :

الاصل فى احكام القضاء انها مقررة وكاشفة عن المبادىء القانونية غير ان القضاء الادارى لا يقـف عمله على هذا النحو بل يتخطاه الى خلق المبادىء القانونية •

ولهذا كانت احكام القضاء الادارى مصدرا اساسيا من مصادر التشريع الادارى •

(٤) الفقـــة :

حين يتعرض الفقة للقانون الوضعى بالبحث والتحليل ويتصدى لاحكام المحاكم بالمقارنة والنقـــد والتقدير انما يساعد على رد الحلول الجزئية الى اصولها ومبادئها العامة ، وبذلك يسهم الفقـــة الى حد كبير فى التاثير على المشرع والقاضى على السواء •

علاقة التشريع الادارى بالقوانين الاخرى :

أ ــ التشريع الادارى والقانون المدنى :

الاصل أن القانون المدنى هو المرجع الاساسى للعلاقات القانونية التى تنشأ بين الادارة والافراد فى كل مالم يصدر عنها بوصفها صاحبة السيادة •

ولكن بعد منتصف القرن ١٩ تقررت مسئولية الدولة عن جميع اعمالها وظهر جليا أن مبادئ القانون المدنى لا تناسب علاقات القانون العام .. ولذلك بدأ القانون الادارى فى الصعود على السطح مستقلا عن القانون المدنى بنظرياته • مثال ذلك كل ما يتعلق بالاوامر الادارية ونزع الملكية للمنافع العامة والتنفيذ المباشر •

غير أن استقلال التشريع الادارى عن القانون المدنى لن يكون كاملا للاسباب الآتية:

- ان الادارة ليست مجبرة على الاخذ بوسائل القانون العام اذا لم تحقق مصلحتها فقد تؤثر الاخذ بالقانون المدنى •
- ان اجراءات القانون الخاص مازالت هى المتبعة فى التقاضى أمام القضاء الادارى •
- خضوع بعض المرافق العامة للقانون المدنى بسبب تدخل الدولة فى كثير من الانشطة التى كانت متروكة للافراد •

ب — **التشريع الادارى والقانون الدستورى :**

يشترك القانون الادارى والقانون الدستورى فى أصل واحد وهو القانون العام كما يشتركان فى تناولهما لشئ واحد وهو السلطة التنفيذية •

غير ان القانون الدستورى يتعرض لهذه السلطة من ناحية التشييد باعتبارها أحد سلطات الحكومة •

اما القانون الادارى فيتعرض لهذه السلطة من الناحية الوظيفية الادارية كنشاط حركى ويومى فى حياة المجتمع •

واذا كان القانون الدستورى هو قانون نظام الحكم فان القانون الادارى هو قانون الادارة العامة باعتبارها مجموعة من الهيئات والاجهزة تحت اشراف وتوجيه السلطات السياسية فى الدولة•

[علا]قة التشريع الادارى بعلم الادارة :

سبق القول ان لفظ الادارة يطلق على معنيين أولهما وظيفى ويقصد به النشاط وثانيهما عضوى يراد به المنظمة التى تقوم باداء وظيفة الدولة لتحقيق مصلحة عامة للجمهور •

و الادارة: هى عملية اجتماعية مستمرة تعمل على حسن استغلال الموارد المتاحة استغلالا أمثل عن طريق وظائف التخطيط والتنظيم والقيادة والاتصال والتنسيق والمتابعة والرقابة واتخاذ القرارات لتحقيق اهداف محددة •

والتشريع الادارى: هو القانون الادارى الذى يحكم الادارة باعتبارها هيئة أو منظمة ذات نشاط معين لتحقيق هدف محدد لها تنفيذا لهذا التشريع •

الفصل الاول

الاشخاص المعنوية العامة

المبحث الاول

ماهية الشخص المعنوى العـــــام

الاشخاص المعترف بها قانونا نوعان : اشخاص طبيعية وهم الآدميون واشخاص معنوية وهى الهيئات (المنظمات) أو الجماعات التى ليست لها شخصية طبيعية ، ولكن القانون يعتبرها فى عداد الاشخاص القانونية فيقرر لها الاهليـــة القانونية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات ، أى أن يكون لها كيان قانونى مستقل عن الافراد والعناصر الماليـــة المكونة لها ومن ثم يرخص لها بالتعامل مع الغير بمختلف التصرفات القانونية المقررة .

ولقد نشأت الشخصية المعنوية ابتداءا فى القانون الخاص ثم امتدت بعد ذلك الى القانون العام .

ويقسم الفقة الاشخاص المعنوية الى عامة وخاصة.

والاشخاص المعنوية العامة تنقسم الى اشخاص عامة اقليمية كالدولة والمحافظة والمركز والمدينة والحى والقرية .

واشخاص عامة مصلحية مثل : الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهنا حين يتصرف عمال أو موظفى الادارة العامـــة سواءا قاموا بأعمال قانونية أو مادية فانهم انما يتصرفون لحساب هذا الشخص المعنوى العام فتنصرف آثار تصرفاتهـــم (حقوقا والتزامات) الى الشخص المعنوى الذى يعملون لحسابة .

اما الاشخاص المعنوية الخاصة فهى كالشركات (التى تستهدف الربح) والجمعيات التى تستهدف تحقيق الاغـــــراض الاجتماعية أو الاخلاقية أو العلميـــة .

والذى يعنينا فى مجال التشريعات الادارية هنا هو الاشخاص المعنوية العامة بصورها التى ذكرناها .

المبحث الثانى

معيار تحديد الشخص المعنوى العــــام

ثار جدل فقهى حول تحديد الشروط والمواصفات اللازمة لوجود الشخص المعنوى العام وهو مايطرح بطريق التـــلازم المنطقى معيار التمييز بين الشخص المعنوى العام وغيره من المنظمات المشابهة أو هيئات القانون العام الاخرى الـــتى لا تمثل اشخاصا قانونية مستقلة أو الاشخاص المعنوية الخاصة ، وقد حسمت الجمعية العمومية للقسم الاستشـــــارى للفتوى والتشريع لمجلس الدولة المصرى بتاريخ ١٩٦٦/٦/٢٩ فيما قررته من أنه :

" .... وعلى أية حال فليس يكفى لقيام تلك الشخصية عند عدم وجود نص صريح بمنحها توفر بعض ملامحهـــا دون اكتمال العناصر والخصائص اللازمة لثبوتها "

ويبين مما تقدم انه للتمييز بين الاشخاص المعنوية العامة وهيئات القانون العام الاخرى التى تمثل اشخاصا قانونيـــة يلزم التنبيه الى مايلـــى :

١ـ ان الشخصية القانونية لا تفترض بل يجب النص عليها قانونـا •

٢ـ وحين لا يوجد نص صريح يمنحها لا يكتفى لاقرار ثبوتها توفر بعض ملامحهـا :

- فالاستقلال المالى والادارى وحدة لا يكفى (مثل الوزارات) •
- التمتع باهلية التقاضى فى حدود معينة وحدة لا يكفى ايضا • ...
- وانما يلزم للقول بوجود الشخصية القانونية توفر جميع مقوماتها وعناصرها اللازمة حسبمـا قررته م ٥٢ ، م ٥٣ من القانون المدنى المصرى •

المبحث الثالث

انواع الاشخاص المعنوية العامة

دد القانون المدنى فى م٥٢/١ وقانون الحكم المحلى رقم ٣٤ ـ ١٩٧٩ الاشخاص المعنوية العامة بأنهـا لة والمحافظات والمدن والمراكز والاحياء والقرى والادارات والمصالح وغيرها من المنشآت العامة التى يمنحهـا ن شخصية اعتباريـة " •

من ثم يمكن تقسيم الاشخاص المعنوية العامة الى نوعين اساسيين هما :

١ـ الاشخاص العامة الاقليميـة •

٢ـ الاشخاص العامة المصلحة أو المرفقية •

(١) الاشخاص المعنوية العامة الاقليميـة

ساس هذا التقسيم هو مدى اختصاص الشخص المعنوى من الناحية الاقليمية أو الجغرافية فهو لا يستطيع ممارسـة ماصاته الا فى جزء الاقليم الذى يحددة له المشرع •

ل هذه الاشخاص المعنوية مايلى :

- الدولة (وشخصيتها ركن من اركان وجودها طبقا للقانون الدولى العام) •
- المحافظات (المديريات قديما) بقرار من رئيس الجمهورية •
- المراكـز ⎫
- المـدن ⎬ بقرار من رئيس مجلس الوزراء
- الاحيـاء ⎭
- القـرى بقرار من المحافظ

(٢) الاشخاص المعنوية المصلحية (المرفقيـة)

يطلق المشرع على هذه الاشخاص تسمية "الهيئات العامة" ويطلق الفقة عليها اسم "المؤسسات العامة" والهيئات العامة هى مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنويـة •

أوجه المقارنة بين الشخص المعنوى الاقليمى والمصلحى

وجه المقارنـة	الشخص الاقليمـى	الهيئة العامـة (المؤسسـة)
الاختصـاص	مقيد بالحدود الجغرافية للاقليم (محافظـة)	مقيد بالغرض الذى انشأت من أجلـة (جامعة)
طبيعتهـا	كلهـا اقليميـة	ليست كلها قومية بل بعضها اقليمية تتبع المحافظة والعبرة فيها بالنظر للجهـة التى انشأت الهيئة •
الارتبـاط	تلازم فكرة الاقليـم	لازمت فكرة الهيئة العامة فكرة المرفـق العام وهى مكملة لها •
الانتهـاء	ينتهى بالادماج أو اعادة التقسيم	ينتهى الشخص المصلحى بسحب الشخصية المعنوية من المرفق العام أو الاستغناء عن المرفق أو الادماج فى هيئة عامـة أخرى •

المبحث الرابع

الآثار المترتبة على وجود الشخصية المعنويـة

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية بعض النتائج الهامة التى نصت عليها م ٥٣ من القانون المدنى •

غير أند بعنـا هنا أن نبرز النتائج الخاصة التى تترتب على تمتع الهيئات الادارية بالشخصية المعنوية على النحـو التالـى :

١- تحكم الاشخاص المعنوية العامة قاعدة النسبية ومعناها أن فكرة الشخصية المعنوبة ليست مطلقة ولكنها نسبيـة تخضع لملاءمات الفن الادارى والسياسى حسبما تقدرة الدولة ضروريا لحسن اداء المنافع العامة ولبناء تنظيـم ادارى كفء وقادر وفعال وتظهر هذه النسبيه فى مجال اختصاص الاشخاص المعنوبة العامة التى لا تملك ولايـة ولا اختصاص خارج ماتحدد لها فى قانون انشائها ، حيث ان اهليتها مقيدة بأنواع بذاتها من النشاطـات

و بحدود ارضية معلومة لا تتعداها ٠

ستقلال اشخاص القانون العام بذاتها عن الدولة لا يعنى استقلالها المطلق فى مواجهتها بل يظل للدولة اشرافها

برقابتها على تلك الهيئات ٠

ان اشخاص القانون العام تشارك الدولة فى مظاهر سلطتها العامة ويترتب على ذلك اعتبار القرارات الصادرة منها

قرارات ادارية يجوز طلب الغائها أمام القضاء الادارى كما يمكن تنفيذها جبرا كما يجوز لهذه الاشخاص استخدام

وسائل القانون العام فى تحقيق وظائفها كنزع الملكية والعقود الادارية ٠

ان موظفى اشخاص القانون العام يستقلون عن موظفى الدولة وهؤلاء الموظفين تنظم علاقتهم بتلك الاشخاص

المعنوية تشريعات مستقلة مثل قانون الجامعات المصرية غير ان استقلال هؤلاء الموظفين لا يمنع من خضوعهم

للقانون العام الذى يحكم باقى الموظفين فى غير ما ورد فى قوانينهم الخاصة ٠

استقلال اشخاص القانون العام باموالها : ويترتب على ذلك نتيجة هامة وهى أنه ليس لشخص من اشخاص القانون

العام ان يستعمل مالا خاصا بشخص معنوى آخر الا بموافقة هذا الاخير ٠

بالنسبة لاهلية اشخاص القانون العام للتقاضى فانه يترتب على استقلال هذه الاشخاص امكان مقاضاتها من خلال

ممثليها فترفع الدعوى على المحافظة أو الهيئة العامة مباشرة دون حاجة لمقاضاة الدولة ٠

استقلال الشخص المعنوى العام بمسئوليته يترتب عليه استقلاله بذمته الماليه عن الدولة وبالتالى يؤدى هذا الى

تحمل مسئوليته عن افعالة الضارة سواء أكان أساس المسئولية العقد أو الفعل الضار مثلا دون اشراك السلطة

المركزية معه ، كما يتحمل الشخص المعنوى العام مسئولية الاعمال الضارة التى تصدر من موظفيه التابعين له٠

تنقضى اشخاص القانون العام على النحو الآتى:

بالنسبة للدولة بزوال عنصر أو أكثر من عناصر تكوين الدولة مثل اندماجها فى دولة أخرى ٠

أما بالنسبة لاشخاص القانون العام الاخرى فتنقضى شخصيتها بذات الطريقة التى نشأت بها وبانقضاء الشخصية

المعنوية لشخص القانون العام تنتقل أموالة الى الجهة التى يحددها المشرع أو الجهة التى تتبعها الهيئة

العامة ٠

الفصل الثاني

الأسس العامة للتنظيم الاداري

تختلف الدول في تنظيمها الاداري بحسب ظروفها الاجتماعيه والاقتصاديه والسياسيه والثقافيه ودرجة تأصل النظم الديمقراطيه فيها .

ويتناول التشريع الاداري وصف الاداره العامه وتحليل الجهاز الاداري الذي تتألف منه ، كما يتناول دراسة مختلف مظاهر النشاط الذي تباشره عن طريق تدخلها للوفاء بالحاجات العامه وما ينشأ عن هذا النشاط من روابط ومراكز قانونيه وما يترتب عليه من نتائج .

وقد زادت أهمية التشريعات الاداريه باتساع نشاط الدوله في العصر الحديث حيث أصبحت مسئولة عن توفير الرخاء الاقتصادي والأمن الاجتماعي والدفاع عن كيان الدوله .

ويأخذ التنظيم الاداري احدى صورتين ، المركزيه أو اللامركزية وتأخذ كل دولة منهما حسب ظروفها المختلفه .

المبحث الاول

المركزيه الاداريه

منهومها :

يقصد بالمركزيه الاداريه حصر مظاهر الوظيفه الاداريه فى الدوله فى أيدى هيئة قائمه فى العاصمه هى الحكومه (الوزراء) ولاتشاركها فيها هيئات أخرى .
ويترتب على ذلك النتائج الآتيه :

١ - تركيز السلطه فى يد الحكومه المركزيه (الوزراء) فى العاصمه بحيث يشرف الوزير على جميع المرافق العامه التى تتبع وزارته على مستوى الدوله كلها .
واذا كان هناك موظفون فى الاقاليم فهم يتبعون السلطه المركزيه .

٢ - خضوع موظفى الحكومه المركزيه لنظام التدرج الادارى فلا يكفى أن تكون السلطه مركزه فى القمه انما ينبغى أن تصل الى أدنى مستويات الاداره .
ويتدرج موظفو الاداره العامه فى التبعيه فى درجات متصاعدة تخضع كل منها للأخرى ويتكون منها مايسمى بالسلم الادارى حتى نصل الى الرئيس الاعلى وهو الوزير .

٣ - ممارسة السلطه الرئاسيه أى سلطة الرئيس (الوزير) الكامله على مرؤسيه وأعمالهم (مع بعض القيود التى سنعرضها) فهو الذى يختص بتعيينهم ونقلهم وترقيتهم وتأديبهم كما له أن يصدر الاوامر والتعليمات والقرارات الاداريه وله أن يعدل فى أعمال مرؤسيه أو يحل محلهم فى أداء أعمالهم .
ويسأل الوزير أمام البرلمان فى نظام الحكم البرلمانى وأمام رئيس الجمهوريه فى نظام الحكم الرياسى .

* صور المركزيه الاداريه :

تأخذ المركزيه الاداريه فى التطبيق العملى صورتين :

أولا : التركيز الادارى :

يقصد بها تركيز السلطة الاداريه كلها فى يد الوزراء فى العاصمه وليس لممثليهم فى الاقاليم أية سلطة فى تصريف الامور ومن ثم يقوم المحافظين بالرجوع الى وزاراتهم فى كل شئ .

ثانيا : عدم التركيز الادارى :

نظرا لتعدد واجبات الوزير فقد اقتضى العمل أن يخول الوزير بعض موظفى الوزارة فى العاصمه أو الاقاليم سلطة البت نهائيا فى بعض الامور دون الرجوع الى الوزير لتخفيف العبء عنه وعملا على كفاءة وفعالية الاداره وبصفة خاصه فى الاقاليم .
ويمارس هؤلاء الموظفين سلطاتهم تحت اشراف الوزير ويقصد بصورة عدم التركيز الادارى عملية " تفويض الاختصاص " أو " تفويض السلطه " .

* مفهوم تفويض السلطه :

تقوم المنظمه على هيكل تنظيمى ويتكون الاخير من ادارات وأقسام ووحدات داخليه ويتكون كل منها من مجموعة من الوظائف .
وتقوم الوظيفه بتحديد تكليف أو عمل معين للموظف ، وتقوم الوظيفه على عنصرى السلطه والمسئوليه .
ويقصد بالسلطه حق الموظف (المدير) فى اصدار قرارات معينه لمرؤسيه والذين عليهم واجب الطاعه .
ويقصد بالمسئوليه التزام شاغل الوظيفه بأداء واجبات محدده وتحمل تبعه مايترتب على هذا الاداء .
وينادى علماء الاداره بضرورة أن تكون السلطه والمسئوليه متلازمين ومتساويين .
ومن المبادئ القانونيه المستقره ضرورة الممارسه الشخصيه للاختصاص وتطبيقا لذلك مانص عليه القانون رقم ٤٧ - ٧٨ فى م/٧٦ من الزام العامل بأن يؤدى العمل المنوط به بنفسه .

بير أن تطبيق هذا المبدأ تطبيقا جامدا كثيرا ما يؤدى الى عدم كفاءة وفعالية الاداره ولذا نادى علماء الاداره وعرف القانون تفويض السلطه والحلول القانونى فيها . ويقصد بتفويض السلطه أن يعهد صاحب الاختصاص الى غيره بممارسة جانب من اختصاصه الذى يستمده من التشريعات الاداريه .

شروط التفويض :

١ - أن يكون هناك نص دستورى أو تشريعى أو لائحى يجيز التفويض .
٢ - أن تفويض السلطه يجب أن يكون جزئيا ، ولايكون كاملا الا اذا نص القانون على ذلك .
٣ - أن يصدر قرار التفويض من صاحب الاختصاص ، ويتحدد الاختصاص بعناصره الاربعه (الشخصى - الموضوعى - الزمانى - المكانى) .
٤ - أن يصدر القرار بالتفويض عن ارادة سليمه لمصدره خالية من عيوب الاراده كالغلط والتدليس والاكراه .
٥ - أن يكون محل قرار التفويض أو موضوعه مطابقا للدستور والقوانين واللوائح .
٦ - وجوب نشر قرار التفويض بالطريقه التى يرسمها القانون .
٧ - ويرى علماء الادارة أنه لنجاح التفويض يجب أن يراعى فى المفوض اليه شروط الكفاءة والفاعلية والتدريب والمقدرة والاعتماد على النفس وحسن المتابعة .

الاثار التى تترتب على التفويض :

١ - أن سلطات المفوض اليه مؤقته يجوز الغاؤها أو تعديلها من المفوض .
٢ - أن المفوض لايجوز له أن يفوض فيما لا يملك من السلطات .
٣ - لايعنى التفويض تخلى الرئيس عن مسئولياته ومن ثم فانه اذا جاز التفويض فى السلطة فانه لاتفويض فى المسئولية .

★ التنظيم القانونى للتفويض فى مصر :

ينظم التفويض فى الاختصاصات فى مصر القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ ويعتبر التشريع الادارى العام فى التفويض فى السلطات والاختصاصات لكل من رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس الوزراء والوزراء ونوابهم ومن فى حكمهم و المحافظين .

★ الحلول القانونى فى الاختصاص :

أن يحل موظف عام أو جهة ادارية محل أخرى فى حالة غياب الاصيل أو قيام سبب يحول بينه وبين القيام بعمله ويكون له ذات سلطة الاصيل ويشترط أن يقوم المشرع بتنظيمه .

ومن أمثلة الحلول م/٥٧ من ق ٤٧ لسنة ١٩٧٨ :

« وفى حالة غياب أحد شاغلى الوظائف العليا يقوم نائبه بأعباء وظيفته فاذا لم يكن له نائب جاز للسلطة المختصة انابة من يقوم بعمله على أن يكون شاغلا لوظيفة من درجة معادلة أو من الدرجة الادنى مباشرة » .

« المقارنة بين الحلول والتفويض »

التفويض	الحلول
• يتحقق فى وجود الاصيل	لايتحقق الا فى حالة غيبة الاصيل
• يلزم صدور قرار	لايلزم لتحققه صدور قرار
• يفوض الاصيل فى بعض اختصاصاته والتفويض الكلى غير جائز	من يحل محل الاصيل يمارس كل اختصاصاته
• يتحمل المفوض مسئولية التصرفات الصادرة من المفوض اليه فى حدود نتائج العمل	صاحب الاختصاص الاصيل لايسأل عن تصرفات من حل محله
• صاحب الاختصاص الاصيل يملك العدول عن التفويض	صاحب الاختصاص ليس سلطة رئاسية على من يحل محله

« المقارنة بين التفويض فى السلطة والتفويض فى التوقيع »

التفويض فى السلطة	التفويض فى التوقيع
• يحرم المفوض من ممارسة الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض	لايحرم المفوض من مزاولة اختصاصه بجوار المفوض اليه
• التفويض يوجه الى الشخص بصفته الوظيفية ويبقى التفويض برغم تغير شاغل المنصب	التفويض شخصى وينتهى اذا تغير المفوض أو المفوض اليه
• القرار الصادر اعمالا للتفويض ينسب للمفوض اليه .	القرار الصادر من المفوض اليه ينسب للمفوض لان المفوض اليه يتصرف باسمه .

مزايا نظام المركزية الادارية :

١ – تدعيم سلطة الحكومة المركزية وهيبتها .

٢ – اشراف الحكومة المركزية كسلطة رئاسية على المرافق العامة فى ربوع الدولة يحقق العدالة والمساواة بين الافراد فى توزيع الخدمات .

٣ – تؤدى الى الاقلال من النفقات العامة .

٤ – يكفل تجانس النظم الادارية فى الدولة كلها وفهم الافراد لها .

المبحث الثانى

اللامركزية الاداريـــة

مفهومهـــا :

يقصد باللامركزية الادارية توزيع اختصاصات الوظيفة الادارية فى الدولة بين الحكومة المركزية فى العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية (مرفقيـــة) مستقلة بحيث تمارس هذه الهيئات وظيفتها تحت اشراف ورقابة الحكومة المركزية .

* **صورهـــا :**

١ – **اللامركزية الاقليمية :**

وهى مايطلق عليها الحكومة المحلية أو الادارة المحلية حيث يمنح الاقليم الشخصية المعنوية وسلطة الاشراف على المرافق المحلية – من خلال هيئات أو مجالس محلية .

٢ – **اللامركزية المصلحية :**

هنا يمنح المرفق العام ذاته (قومى او محلى) الشخصية المعنوية ليتمتع بالاستقلال فى مواجهة السلطة الادارية المركزية ويطلق عليها الهيئات العامة .

هذا وسوف نتناول اللامركزية الاقليمية (المحلية) على أن نعرض للامركزية المصلحية عند الحديث عن المرافق العامة .

★ أركان الادارة المحلية (اللامركزية الاقليمية) :

تقوم الادارة المحلية على الاركان الآتية :

أولا :وجود مصالح محلية أو اقليمية متميزة عن المصالح القومية :

١ - بحيث يكون من الافضل ترك الاشراف على هذه المصالح لمن يعنيهم أمرهـا (مثل الصحة والتعليم والنظافة والانارة) وبحيث تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح القومية على مستوى الدولة (كالامن والقضاء) •

٢ - أن الدستور أو القانون هو الذى يقوم بتحديد ماهية المصالح المحلية التى ستشرف عليها الهيئات اللامركزية ويترتب على تحديد اختصاص المجالس المحلية بقانون أن الادارة المركزية لا تستطيع ان تنتقص منه فتحرم بقرارات تصدرها على الهيئات المحلية ممارسة اختصاص من تلك الاختصاصات ومن ناحية ثانية ليس للهيئات اللامركزية أن تخرج عن دائرة الاختصاص الذى حدده المشرع •

ثانيا : أن يعهد بالاشراف على هذه المصالح الى هيئات منتخبة :

بحيث يعهد الى مواطنى الوحدة الادارية المقيمين فيها بأن يقوموا باشباع حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال مجالس منتخبة منهم تعبر عن ارادة الشخص المعنوى الاقليمى ، وفى مصر نصت الدساتير على مبدأ الانتخاب فى اختيار أعضاء المجالس المحلية بمستوياتها المختلفة مع تطعيم هذه المجالس المحلية بعدد محدود من الاعضاء المنتخبين •

ثالثا : استقلال المجالس المحلية فى ممارسة اختصاصاتها تحت اشراف السلطة المركزية :

وهذا الاشراف يعرف باسم الوصاية الادارية ولهذا فان الوزراء المختصين لهم الحق فى متابعة المجالس المحلية لمعرفة مدى احترامها للسياسة العامة فى الدولة والخطط العامة فى الدولة •

ونفرق هنا بين الوصاية الادارية والسلطة الرئاسية على النحو الاتى :

★ أن السلطة الرئاسية أصل مفروض قانونا يخول للرئيس هيمنة تامة على أعمال المرؤوس الا اذا قيدها المشرع صراحة لان عمل المرؤوس ينسب الى الرئيس فى النهاية ويكون هذا الاخير مسئولا عنه •

وعلى العكس من ذلك فيما يتعلق بالوصاية الادارية :

١ ـ أن الهيئات اللامركزية هى التى تعمل بداءة فى الاصل ثم يأتى دور الوصاية الادارية ـ وليس للسلطة المركزية أن تحل محل الهيئات اللامركزية فى اتخاذ القرار ولا أن تأمرها باتخاذ قرار معين طالما كان ذلك فى حدود الاختصاص المقرر للهيئات المحلية •

٢ ـ ليس للسلطة المركزية الا ان توافق على عمل الهيئة اللامركزية أو ترفضه دون تعديله أو استبداله والا كان قرار السلطة المركزية باطلا •

٣ ـ ان تصديق السلطة المركزية على قرار الهيئة اللامركزية لايقيد الاخيرة فى الرجوع عن هذا القرار اذا ما تبين لها ان المصلحة العامة تقتضى العدول عنه •

٤ ـ تتحمل الهيئة اللامركزية المسئولية كاملة عن أعمالها حتى لو صادقت عليها السلطة المركزية فى الحدود التى اوضحناها ولهذا تسرى هذه القرارات من تاريخ صدورها من تلك المجالس وليس من تاريخ التصديق عليها •

ولممثلى الهيئات المحلية حق الطعن فى القرارات الصادرة من السلطة المركزية فيما يتعلق بممارسة سلطة الوصاية الادارية عن طريق التظلم ولائيا الى مصدر القرار أو التظلم الى رئيس مصدر القرار أو طلب الغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية اذا ما كانت مخالفة للقانون •

مقارنة اللامركزية الادارية باللامركزية السياسية

اللامركزية الادارية	اللامركزية السياسية
ـ اسلوب ادارة	ـ اسلوب حكم
ـ توجد فى الدول البسيطة والمركبة ومثال البسيطة جمهورية مصر العربية	ـ توجد فى الدول المركبة ومثال المركبة الاتحاد المركزى أو الفيديرالى مثل الولايات المتحدة الامريكية
ـ تقتصر على السلطة التنفيذية (الادارية)	ـ تشمل السلطة التشريعية التنفيذية والقضائية
ـ اختصاص الهيئة اللامركزية يحددها القانون •	ـ اختصاص الولايات يحددها الدستور الاتحادى
ـ هى ادارة محلية	ـ هى حكم محلى

* مزايا نظام اللامركزية الادارية :

١ - تخفف من عبء الواجبات الملقاه على عاتق السلطة المركزية .
٢ - فى الهيئة اللامركزية سكانها أدرى بمصالحهم وحاجاتهم لاشباعها .
٣ - " " تجنب الروتين وتحقق الفاعلية الادارية .
٤ - تحقق العدالة فى توزيع الضرائب .
٥ - أقدر على مواجهة الازمات .
٦ - ضرورة ديمقراطية .

الفصل الثالث
النظام القانونى للمرافق العامة

المبحث الاول : التعريف بالمرفق العـــــام

* يمكن تلخيص وظيفة الادارة طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات فى قيامها بتنفيـــذ القانون ، ويتخذ نشاط الادارة احدى صور ثلاث :

١ - مراقبة النشاط الفردى : حيث يقوم الافراد بمزاولة نشاطهم لاشبـــــاع حاجاتهم تحت رقابة الدولة - وحيث تباشر الادارة فى هذا الصدد نشاطهـــا من خلال سلطات الشرطة لحماية النظام العام والذى يشمل الامن العام والصحــة العامة والسكينة العامة وهذا ما يعرف " بالضبط الادارى " .
٢ - وقد يتخذ نشاط الادارة صورة المساعدة لتقديمها الى المشروعات الخاصـــة التى تؤدى للجمهور منافع عامة اذا ما واجهت هذه المشروعات مشاكل فـــى مواصلة نشاطها .
٣ - قد تقوم الدولة بنفسها باشباع حاجة من الحاجات العامة اذا لم يستطـــع الافراد بوسائلهم الخاصة اشباعها ويأخذ نشاط الادارة هنا صورة " المرفـــق العام " وحيث تستخدم فى ذلك وسائل القانون العام .

* التشريع الادارى والمرفق العام :

يقوم التشريع الادارى على دعامتين أساسيتين :

١ - وجود قاض خاص للادارة .
٢ - وأن هذا القاضى يطبق القانون الادارى .

وكان القانون الادارى حتى نهاية القرن (١٩) يعتبر قانون السلطة العامة باعتبار ان الادارة ليست كسائر الافراد من حيث انها تظهر فى تصرفاتها كسلطة عامة وان اعمالها تعتبر من (أعمال السلطة) اما اذا تجردت الادارة مختاره من سلطتها العامة لتقف على قدم المساواة مع سائر الافراد (تصرفات عادية) مثل تعاقد الادارة فى ظل القانون الخاص فليس هنا مقتضى لان تعامل معاملة استثنائية •

ومع التطور الاقتصادى ظهر بوضوح أن حاجة الادارة لقانون مستقل عن القانون الخاص لاترجع الى كون الادارة صاحبة سلطة أو سيادة ولكن الى مقتضيات حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وتمكين الادارة من أن تعدل فى نظمها بما يجعلها تستجيب لحاجة المنتفعين والمساواة بينهم •

ويقوم معيار المرفق العام على مبدأين أساسيين :

١ ـ أن القضاء الادارى ـ وبالتالى القانون الادارى لايتناول من نشاط الادارة الا مايتعلق بمرفق عام •

٢ ـ أنه ليس من الضرورى أن يخضع كل مايتعلق بمرفق عام للقانون الادارى فقد تلجأ الادارة الى وسائل القانون الخاص ويكون الاختصاص فى هذه الحالة للمحاكم القضائية ويخضع النزاع لقواعد القانون الخاص •

والملاحظ فى هذا الصدد ما يلى :

١ ـ أن فكرة المرفق العام ليست من وضع الفقهاء ولكنها من صنع مجلس الدولة الفرنسى منذ عام ١٨٧٣ وقد انتقلت الفكرة بعد ذلك الى القضاء الادارى المصرى•

٢ ـ ان دور المرفق العام فى التشريع الادارى يشمل ما يلى :

أ ـ هو معيار لتحديد اختصاص القضاء الادارى ونظرياته وقواعده وأحكامه •

ب ـ ان المرفق العام هو وسيلة لتحقيق تدخل الادارة وتنظيم نشاطها للمصلحة العامة فى المجتمع •

فقد تستخدم الدولة المرافق العامة ووسائل القانون العام كالعقود الادارية والسلطات الاستثنائية والتنفيذ المباشر والضبط الادارى وعقاب العاملين لتحقيق المصلحة العامة •

* **المرفق العام وعناصرة :**

يستخدم اصطلاح (مرفق عام) فى الدولة للدلالة على معنيين حيث يستخدم للدلالة على (نشاط) من نوع معين لصالح الافراد وهذا هو المعنى الدارج فى مجال التشريعات الادارية اما المعنى الثانى فيقصد به (المنظمة او الهيئة التى تقوم بهذا النشاط) ومن ثم يمكن تعريف المرفق العام بأنه (مشروع يعمل بانتظام واضطراد تحت اشراف الادارة الحكومية بقصد آداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانونى معين) .

ونشتق من هذا التعريف عناصر المرفق على النحو الاتى :

١ ـ أن كل مرفق عام يقوم على اشباع رغبة او خدمة عامة للجمهور وأن هذه الخدمة على قدر كبير من الاهمية والا لتركتها الدولة للنشاط الخاصبالافراد.

٢ ـ ان هذه الخدمة تؤديها هيئة تابعة للدولة لانها وحدها هى التى تستطيع استخدام وسائل القانون العام ، وقد تعهد الدولة لافراد عاديين بادارة المرفق العام (مثل حالة امتياز المرافق العامة) ويظل المرفق محتفظا بصفة العمومية لان الدولة تظل مشرفه على تلك المشروعات اداريا .

٣ ـ ان هذه الخدمة تؤدى عن طريق مشروع لان كل مرفق عام هو منظمة تقوم على مجموعة من الافراد والموارد والوسائل والقواعد القانونية التى تحكم آداء هذه الخدمة العامة .

٤ ـ انشاء وتنظيم المرفق العام :

ينشأ المرفق العام بقانون أو بناءا على قانون عندما تقدر الهيئة الحاكمة (الدولة) أو الهيئة المحلية أن حاجة جماعية قد بلغت من الاهمية مبلغا يقتضى تدخلها لكى توفرها للافراد باستخدام وسائل القانون العام. ومعنى هذا ان يصدر قانون بانشاء مرفق او ان يخول القانون هيئة معينة (مجلس محلى) بانشاء مرافق معينة .

فيكون الانشاء فى الحالة الاولى بقانون وفى الحالة الثانية بناء على قانون. وطريقة الالغاء هى بعينها طريقة الانشاء بمعنى ان المرفق الذى أنشىء بقانون لايمكن الغاؤه الا بقانون .

وطريقة الالغاء هى بعينها طريقة الانشاء بمعنى أن المرفق الذى أنشىء بقانون لايمكن الغاؤه الا بقانون .

ومن المسلم به فى فرنسا وفى مصر قضاء أن هذا الأمر من اختصاص الادارة (السلطة التنفيذية) ولها فى ذلك السلطة التقديرية لها فلايستطيع الافراد اجبار الادارة على انشاء مرفق بحجة كونه ضروريا ، كما ان للادارة سلطة تقديرية فى الغاء المرافق العامة وليس للموظفين ولا للافراد الذين ينتفعون منه حق الاعتراض على ذلك الالغاء استنادا الى حق مكتسب يدعى به .

وينص دستور ١٩٧١ مادة ١٤٦ على تخويل رئيس الجمهورية تنظيم المرافق العامة بقرارات منه ، ومعنى تنظيم المرافق العامة هنا هو وضع القواعد التى تسير عليها بعد انشائها من حيث ما اذا كان المرفق الجديد سيلحق بشخص ادارى ام ستكون له شخصيته المستقلة وكيفية ادارة هذا المرفق وقواعد تعيين عمال المرفق وتأديبهم وعزلهم .

المبحث الثانـــــى
أنواع المرافق العامه

تقسم المرافق العامه الى أنواع بحسب الزاويه التى تقوم عليها الى الاقســام الاتيــه : -

أولا : المرافق العامه الاداريه والمرافق الاقتصاديه والمرافق النقابيه :

١ - **المرافق العامه الاداريه :**

هى المرافق التى تباشر بها الدول أنشطتها الاساسيه وتستهــدف حماية الدوله خارجيا وتحقيق الامن الداخلى (الشرطه) والقضاء وهى أنشطه لايباشرها الافراد وتخضع تماما للتشريــع الادارى أو القانون الادارى •

٢ - **المرافق الاقتصاديه (صناعيه وتجاريه) :**

وهى تزاول أنشطه لها طابع تجارى أوصناعى ويمكن أن يباشــر الافراد أنشطه مماثله لها ولهذا فهى تخضع فى نشاطها وادارتها لقواعد القانون الخاص مع خضوعها للمبادىء العامه التى تحكم سير المرافق العامه ومثالها مرافق النقل والبريد والبقاله •

٣ - **المرافق النقابيه (أو المهنيه):**

وهى تستهدف تنظيم المهن الرئيسيه فى الدوله عن طريق أبنــاء المهنه أنفسهم مثال ذلك نقابه المحامين والتجاريين والاطبــاء والمهندسين

ويدير هذا النشاط نقابة تستهدف توجيه الاقتصاد القومـــى أو تنظيم المهنه وتخضع لقواعد متميزه أهمها : -

أ - تتخذ هذه المرافق شكلا نقابيا ويشرف على ادارتها مجالــس منتخبه من أبناء المهنه ذاتها •

ب - يكون انضمام أبناء المهنه الى النقابه أجباريا وهــذا مايميزها عن النقابات العماليه التى يكون الانضمام اليها اختياريا

ج - مهمة النقابه أنها تمثل المهنه لدى الدوله كما تشرف على النظام الداخلى لها فيكون من حقها اصدارأوامر ملزمــه لجميع المنتمين للمهنه وهذا مايستتبع خضوعها للقانـــون العام •

هذا فضلا عن أن للنقابه الحق فى وضع القواعد المنظمــه لممارسه المهنه والقيد فى الجدول الخاص بها وحق تأديــب ورقابه المنتمين اليها •

ثانيا : المرافق العامه القوميه والمرافق الاقليميه والبلديــه:

تنقسم المرافق العامه حسب أهمية نشاطها الى مرافق عامه قوميــه ومرافق عامه بلديه ومرافق عامه اقليميه •

- أما المرافق العامه القوميه فهى التى يشمل نشاطها الدولــه كلها ولذلك تشرف الدوله على ادارتها ومن أمثلتها مرافــق الدفاع والشرطه والجمارك •

أما المرافق الاقليميه البلديه فهى التى يقتصر نشاطها على جزء جغرافى محدد من الدوله كالمحافظه والقريه مثال ذلك النقــل وتوريد المياه والكهرباء لان مثل هذه الاقاليم أدرى بشئــون حاجاتها حسب نظام اللامركزيه •

ويلاحظ أن هذا التقسيم هام من زاويه المسئوليه عن الافعــال الضاره فاذا ماكان المتسبب فى المسئوليه مرفقا عاما قوميــا فان المسئوليه تنصب على عاتق السلطه المركزيه أى الدوله أمــا اذا كان المرفق اقليميا فان المسئوليه تتحملها المحافظه •

ثالثا : المرافق التى لها شخصيه معنويه والمرافق التى ليس لها شخصيــه معنويــه :

يلحق المرفق العام بأحد الاشخاص الاداريه ليشرف على ادارته ويكــون مسئولا عنه •

فاذا ماكان المرفق العام قوميا ألحق بالدوله مباشــرة ، واذا ما كان مرفق اقليميا الحق بالمحافظه أو المدينه ومعنى هذا أن المرفــق فى هذه الحاله لاتكون له شخصيه قانونيه مستقله عن الشخص الاعتبارى الذى يتبعه •

غير أن العمل قد جرى على منح الشخصيه المعنويه لبعض المرافــق العامه فيكون لها ذاتيتها المستقله وتكون شخصا اداريا جديــدا ويكون اسمها الجديد هو (الهيئه العامه) •

رابعا : المرافق العامه الاختياريه والمرافق العامه الاجباريه :

القاعده أن انشاء المرافق العامه مسأله تقدرها الدوله فلايجبرها الافراد على ذلك وبهذا المفهوم تكون المرافق العامه اختياريه بالنسبه للدولة - غير أن القانون قد يخول الاشخاص الاقليميه انشاء بعض المرافق العامه المحليه على سبيل الاختيار أو الالزام وهذه الاخيره هي ماتسمى بالمرافق العامه الاجباريه •

المبحث الثالث : طرق ادارة المرافق العامه

اذا كانت المرافق العامه مختلفه الانواع فمن الطبيعى أن تختلف طرق ادارتها بحسب الظروف السياسيه والاقتصاديه والاجتماعيه للدوله وهذه الطرق على النحو الاتــى :

أولا : الاستغلال المباشر :

ويقصد بهذه الطريقه أن تدير الدوله المرفق العام بنفسها عن طريق موظفيها وأموالها وتحت مسئوليتها وتستخدم فى ذلك وسائل أو امتيازات السلطه العامه نظرا لخطورة هذه المرافق مثال ذلك الشرطه والدفاع والتليفونات •

ثانيا : الهيئات العامه (المؤسسات العامه) :

الهيئه العامه هى مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصيه المعنويه ويكون لها الاستقلال فى ادارة شئونها وتكون لها ذمه ماليه مستقله ويطلق عليها اللامركزيه المرفقيه أو المصلحيه وتتحمل المسئوليه عن أعمالها الضاره ويعتبر موظفيها موظفين عموميين •

غير أن استقلال هذه الهيئه مقيد بقيدين : -

١) قيد التخصص حيث تنشأ الهيئه العامه لتحقيق أغراض محدده ليس لها أن تخرج عنها •

٢) خضوع الهيئه العامه للوصايه الاداريه لكى تتأكد الدولة من عدم خروج الهيئه على قرار انشائها •

وتتميز نظام الهيئه العامه بتحقيق الفوائد أو المزايا الاتيه :-

١) تخفف هذه الطريقه من العبء الملقى على الوزراء •
٢) ابعاد هذه الهيئات عن التيارات السياسيه المتقلبه الى حد كبير •
٣) اتسامها بطابع التخصص الفنى •
٤) تحررها من الروتين الحكومى واتباع انظمه أكثر مرونه

وتنشأ الهيئات العامه بقرار من رئيس الجمهوريه وتلغى بنفس الاداه بادماجها فى هيئه آخرى أو الغائها

وبتولى اداره الهيئه العامه جهتان :-

أ) مجلس اداره الهيئه وهو السلطه العليا فى الهيئه لتصريف أمورها واقتراح سياستها فى حدود قرار رئيس الجمهوريه والنظر فى كل مايرى الوزير المختص أو رئيس المجلس عرضه من مسائل تدخل فى اختصاص الهيئه •
ب) رئيس مجلس اداره الهيئه ويمثل سلطه التنفيذ والممثل للهيئه أمام الهيئات الاخرى •

* ومثال الهيئات العامه :-

الهيئه العامه للتصنيع , الهيئه العامه لشئون المطابع الاميريه , الهيئه المصريه العامه لكهربة الريف •

ثالثا : التزام (امتياز) المرافق العام :

ويقصد بهذه الطريقه انشاء عقد بمقتضاه تعهد الاداره (الدوله) أو أحد الاشخاص الاقليميه الى أحد الافراد أو الشركات باداره مرفق عام اقتصادى واستغلاله لمده محدوده وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسئوليته فى مقابل تقاضى رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام مثال ذلك شركات البترول والكهرباء والنقل (المترو)
ويطلق على هذا العقد عقد التزام وهو عقد ادارى ويطلق على الوحده الاداريه (الهيئه مانحة الالتزام) ويطلق على الفرد أو الشركه (الملتزم)ويطلق على النظام الذى يحكم عقد الالتزام (دفتر الشروط) •
والمشرفين على ادارة المشروع ليسوا موظفين عموميين بل عمال واجراء يخضعون فى علاقتهم مع الملتزم لقواعد القانون المدنى •

والملاحظ على الطبيعه القانونيه للالتزام حسب الرأى الراجح أنه عمل قانونى مركب يحتوى على نوعين من النصوص :-

١ - نصوص تنظم العلاقه بين مانح الالتزام وبين الملتزم مثل مدة التزام واسترداده للدوله وهى نصوص تعاقديه (عقد ادارى)

٢ - ونصوص تمتد الى المنتفعين وهى خاصه بتنظيم المرفق العام كتحديد الرسوم التى يجوز تحصيلها وشروط الانتفاع بالخدمه وهذه النصوص تنظيميه أو لائحيه .

ويمكن حصر الحقوق التى تتمتع بها السلطه مانحة الامتياز فى الامور الاتيه :-

١ - حق الرقابه على اعداد المرفق العام وادارته من حيث الانشاء وسير المرفق من النواحى الفنيه والاداريه والماليه .

٢ - حق تعديل النصوص اللائحيه بدون توقف على ارادة الملتزم حتى تؤدى الخدمه على أحسن وجه ومن أجل المصلحه العامه للمرفق .

٣ - حق استرداد المرفق قبل نهاية المده بشرائه أو تعويض الملتزم عما لحقه من أضرار .

وتتمثل حقوق الملتزم (الشركه أو الفرد) فيما يلى :-

١ - اقتضاء المقابل ليحقق له الربح المعقول .

٢ - الحصول على المزايا الماليه المتفق عليها من الاداره (قروض)

٣ - المحافظه على التوازن المالى للمشروع حتى لايلحق بالملتزم ضررا حاليا نتيجة التعديل فى الاسعار أو قواعد التشغيل .

والملاحظ أن طريقة الالتزام تحقق نفس المزايا والفوائد التى تحققها طريقة نظام الهيئات العامه .

رابعا: **الاستغلال المختلط :**

تقوم هذه الطريقه على اساس اشتراك السلطات العامه والافراد معا فى ادارة مرفق عام ذو طابع اقتصادى .
وتتخذ هذه المشاركه صوره شركه مساهمة تشترك فيها الدولة أو احدى الوحدات الاداريه عن طريق الاكتتاب فى جزء من رأس المال المكون من الاسهم أو فى جزء من راس المال المكون من السندات لاستغلال هذا المشروع
والفكره الاساسيه فى هذا النظام هى السعى فى التوفيق بين الاتجاه الجماعى والاتجاه الفردى ويعد من أنسب الطرق لتعاون القطاعيين العام والخاص .
وقد تكون نسبة اكتتاب السلطه العامه (الدوله) أكثر أو أقل من ٥٠ ٪ من رأس المال ويترك الباقى للقطاع الخاص .
ويكون الاشراف كاملا للدوله على نشاط المشروع المختلط لحمايه المصلحه العامه كمرفق عام ... مثل رقابه الجهاز المركزى للحاسبات و النيابه الاداريه .
وتنشأ شركات الاقتصاد المختلط بقانون أو بناء على قانون مثال ذلك فى مصر : بنك التعاون والتسليف الزراعى والبنك الصناعى والحديد والصلب وقطاع البترول .

خامسا: **التأميم :**

هو أسلوب يتم بمقتضاه نقل ملكيه مشروع خاص كان مملوك للافراد الى ملكيه الدوله بحيث يدار بطريق الهيئه العامه أو فى شكل شركه تملك الدوله كل أسهمها .
ويتميز أسلوب التأميم بالاتى : -
١ - أن المشروع كان من قبل مملوكا لنشاط خاص ثم اصبح مملوكا للدوله .
٢ - تطبيق أسلوب الاداره العامه بدلا من أسلوب الاداره الخاصه ويترتب على ذلك استبعاد الاداره الرأسماليه من المشروع لتكوين القطاع العام ومثال التأميم تأميم الشركه العالميه لقناة السويس البحريه وتأميم الصناعات الحربيه ومن ثم فان الاعتبارات التى تدفع دوله ما الى تأميم مشروع معين يمكن ارجاعها الى دوافع سياسيه أو اقتصاديه أو اجتماعيه .

المبحث الرابع

القواعد القانونيه التى تحكم سير المرافق العامه

تؤدى المرافق العامه خدمات هامه للجمهور التى تمس حياتهم اليوميه ولهذا كان من الضرورى أن تخضع فى ادارتها لقدر من القواعد لضمان تحقيق اهدافها من ناحية ولضمان تحقيق بعض الاعتبارات العمليه والعداله الاجتماعيه من ناحيه ثانيه •

والملاحظ على هذه القواعد أنها تتناول كيفيه أداء المرفق العام لخدماته للجمهور ، وهذه القواعد هى :-

أولا : قاعدة سير المرافق العامه بانتظام واطراد :

لكى ندرك أهميه هذه القاعده نتصور مدى الارتباك الذى سيتعرض له الانسان نتيجه لتعطل مرفق من المرافق ولو لمدة قصيره فى حياته اليوميه •

ولهذا اجمع الفقه والقضاء على أهمية سير المرافق العامه وانتظامها فى سيرها دون انقطاع بحيث يجد المواطن الخدمه التى يؤديها المرفق ميسره فى الميعاد والمكان المتعارف عليه لادائها فيه ويترتب على هذه القاعده النتائج الاتيه :-

١ - تحريم الاضراب :

يقصد بالاضراب اتفاق بعض العاملين على الامتناع عن العمل موقتا لمدة من الزمن دون أن تنصرف ارادتهم الى التخلى عن وظائفهم نهائيا والتمسك بها .. وذلك بقصد اظهار عدم رضائهم عن امر من الامور أو لتحقيق بعض المطالب وبصفه خاصه رفع الاجور • والملاحظ على هذا النحو أن الاضراب هو اخطر مايهدد قاعدة سير المرافق العامه بانتظام واطراد

واذا كان من المقبول ـ فرضا ـ أن يضرب عمال المشروعات الخاصه فأنه من غير المستساغ على الاطلاق أن يضرب عمال المرافق العامه فالخدمة فى الاخيره أخطر وأهم لأنها تمس المصلحه العامه للتجمع .

ولهذا تدخل المشرع فى معظم دول العالم ليحرم اضراب الموظفين نهائيا .

ولهذا لم يكتفى المشرع المصرى بالجزاءات التأديبيه للاضراب بل وضع عقبات جنائيه لضمان سير المرافق العامه فى اداء خدماتهما للمواطنين كما شدد العقوبه على الاضراب سواء صدر من موظف بمفرده أو ثلاثه فاكثر .

٢ ـ تنظيم استقالة الموظفين :ـ

يقصد بالاستقاله رغبة الموظف فى أن يترك العمل نهائيا ومن ثم فهى حق للموظف أما الاضراب فهو جريمه ، ومن ناحيه اخرى الاستقاله أمر مباح فلا يجوز اجبار الانسان على اداء عمل لايريده .

غير أنه اذا كان للموظف أن يترك وظيفته بالاستقاله فان هناك اعتبارات خاصه بالمصلحه العامه تقيد من استعمال هذا الحق لان الموظف يقوم بعمل لمصلحة المجتمع ومن ثم وجب التوفيق بين المصلحتين .

ولذلك استقر الفقه والقضاء الادارى على أن علاقه الموظف بالاداره لاتنقطع بمجرد تقديم الاستقاله بل بقبول الاستقاله ويترتب على ذلك أن الموظف المستقيل أن يستمر فى اداء عمله حتى تخطره الاداره بقبول الاستقاله وتسرى هذه القاعده على جميع موظفى الدوله حتى الوزراء انفسهم .

غير أنه تعيين على الاداره أن تبدى رأيها فى الاستقاله خلال شهر من تقديم الاستقاله اليها بالقبول أو الرفض ...
والموظف الذى ينقطع عن عمله أثر تقديم استقالته مباشره يتعرض للمساءله التأديبيه .

وبالاضافه الى ماتقدم فأن الاستقاله الجماعيه يعاقب عليها جنائيا اذا اتخذت ستارا لاخفاء الاضراب فضلا عن انها تعتبر جريمه تأديبيه فى جميع الحالات •

٣ـ نظرية الموظف الفعلى (الواقعى) : ـ
يقصد بالموظف الفعلى أو الواقعى هو ذلك الانسان الذى عين تعيينا معيبا أو لم يصدر بتعيينه قرار على الاطلاق •

والاصل العام يقتضى بطلان الاعمال التى اصدرها هذا الموظف لانه غير مختص أو مغتصب للسلطه وبالرغم من ذلك اعلن القضاء الادارى سلامه تلك الاعمال فى بعض الحالات استنادا الى : ـ

أ ـ الوضع الظاهر : ومن ثم فلا يعتبر الموظف موظفا فعليا الا اذا كان قرار تعيين الباطل معقولا يعذر الجمهور اذا لم يدرك سبب بطلانه دون اعتبار لحسن نيه الموظف أو سوء نيته لان الاستثناء هنا شرع لمصلحة الجمهور ومثال ذلك التفويض المخالف للقانون لاحد العاملين •

ب ـ قد لايصدر قرار ابتداء بتعيين أحد العاملين مثل حاله اختفاء السلطه الشرعيه كما فى الغزو الخارجى ••• وهنا يحل بعض الافراد العاديين محل تلك السلطات فى ممارسه المهام الضروريه لضمان سير المرافق الحيويه ومن ثم تكون الاعمال الصادره منهم مشروعه على الاساس المذكور حتى لاتتوقف المرافق عن عملها لمصلحه المجتمع

٤ - نظريه الظروف الطارئه :-

القاعده ان العقد شريعه المتعاقدين ومن ثم لايعفى المتعاقد من التزاماته قبل الطرف الاخر الابالقوه القاهره وهى الحادث غير المتوقع الذى لايمكن دفعه كظرف طارئ والذى يجعل تنفيذ الالتزام مستحيلا ... مثال ذلك ارتفاع اسعار الطاقه بسبب الحرب ... والامر الذى يؤدى الى الاخلال بالتوازن المالى للمشروع وهنا للملتزم مثلا الحق فى أن يطلب من الاداره مؤقتا المساهمه فى الحد من الخسائر التى تلحق به .

وقد توسع القضاء الفرنسى فى نظريه الظروف الطارئه واعتبر منها صدور اعمال تشريعيه من غير السلطه الاداريه مانحه الالتزام ويترتب عليها أن يصبح تنفيذ الالتزام - ليس مستحيلا - ولكن عسيرا بمعنى قد تسبب خسائر فادحه ... غير أنه لايترتب على تلك الحوادث اعفاء الملتزم من التزامه كما هو الحال فى القوه القاهره ولكن يترتب عليها توزيع اعباء مؤقتا بين الملتزم ومانح الالتزام لضمان سير المرافق العامه بانتظام واطراد وهذا ما اخذ به القضاء والتشريع المصرى .

٥ - عدم جواز الحجز على أموال المرفق العام :-

تعد الاموال من عناصر المرفق العام التى تساعده على اداء الخدمه العامه المخصصه له .

والسؤال الذى يطرح نفسه هنا اذا ما استدان المرفق العام وامتنع عن سداد ديونه فهل يجوز الحجز على تلك الاموال وبيعها فى المزاد ؟ ..

أ - فى حاله اذا ماكان المرفق يدار عن طريق الاداره المباشره هنا تكون اموال المرفق اموال عامه ولايجوز الحجز عليها .

ب - فى حاله ما اذا كان المرفق العام يدار عن طريق الامتياز هنا القضاء الادارى رفض الحجز استنادا الى قاعده استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد واكد ذلك القانون رقم ٥٣ /١٩٥٥

ثانيا : قاعدة مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة

يقصد بهذه القاعدة أنه يجب على المرفق العام أن يؤدى خدماته الى من يطلبها من الجمهور بنفس الشروط بحيث لايكون هناك تمييز لا مبرر له بين المنتفعين

وهذه القاعدة امتداد للمبدأ العام الذى يهيمن على جميع الدساتير والذى يقضى بمساواة الافراد فى الحقوق والواجبات .

وهكذا نص دستور ١٩٧١م المصرى على هذا المبدأ ، فاذا كانت المرافق العامة تنشأ لفائدة الجميع فانه مايترتب على ذلك بالتبعية أن يتساوى لديها الافراد ، هذا وقد أكد القضاء المصرى ذات المبدأ .

غير أن مساواة الافراد امام المرافق العامة ليست مطلقة فلاتعنى أنه يجوز لكل فرد بدون قيد أو شرط أن يطلب انتفاعة بالخدمة التى يؤديها المرفق وأنما هذه المساواة لا تصبح حقا للمنتفع الا بتوافر شروطها على النحو الاتى :-

١) أن المشرفين على المرافق يجب الا يفرقوا بين المتفعين بدون مبرر قانونى كالتمميز بين المنتفعين بسبب الجنس أو اللون أو الدين .

لان المرافق العامة معظمها احتكارية ومن ثم يجبر المنتفعون على التقدم اليها ، هذا بالاضافة الى أنها تسير وفقا للقانون الذى يقف امامه الجميع سواء .

٢) لا تعارض مع قاعدة المساواة أن توضع شروط عامة لابد من توافرها فى كل من يريد الانتفاع كتحديد رسم معين لطالب الخدمة أو تحديد مؤهل علمى محدد لمن يريد الالتحاق بالوظائف العامة .

٣) أن أعمال قاعدة المساواة لايمكن اعمالها الا اذا وجد المنتفعين فى نفس المراكز والظروف ويترتب على ذلك أنه يجوز المغايرة بينهم للاسباب الاتية :-

أ) اختلاف ظروف المكان كالتمييز فى المعاملة بين سكان الاقليم نفسه وسكان ضواحيه (توزيع الكهرباء أو المياه) بأقتضاء رسم اضافى من الاخرين .

ب) أو لاختلاف نوع الخدمة التى يطلبونها مثل أقتضاء رسم اضافى ممن يريد السفر لاختلاف الدرجه بالقطار .

جـ) او لاختلاف المعامله بأختلاف الغرض الذى تخصص له المنفعه كأستخدام الكهرباء للاضاءة أو الصناعة .

٤) وقد يرد على قاعدة المساواة استثناء بسبب نصوص قانونية كاعفاء الممتازين او المعوقين من المعروفات وحقيقة ذلك لايقصد بها التفرقة بين الافراد ولكن لظروف خاصة بهم تحقيقا للمصلحة العامة .

٥) ان الادارة تملك استخدام سلطتها التقديرية فى حدود معينة بالنسبة للاختيار بين طوائف الناس .... ومن حيث الظاهر قد يتنافى ذلك مع قاعدة المساواة مثل المساواة بين الذكور والاناث فى شغل الوظائف العامة .

وهنا قرر القضاء الادارى .. أن للادارة سلطة تقديرية فى تحديد مدى صلاحية المرأة لشغل بعض الوظائف التى تحيط بها أعتبارات خاصة من حيث ظروف العمل او الظروف الاجتماعية ....

غير أن القضاء أخضع تقدير الادارة هنا للرقابة لان الادارة تمارس سلطة تقديرية بقيد المصلحة العامة .

وأمام الافراد وسيلتان لاجبار الادارة على تنفيذ التزاماتها القانونية واحترام قاعدة المساواة أو أى قاعدة أخرى وهما :-

أ) دعوى الالغاء : لالغاء قرارات الادارة التعسفية أو التى تخالف القانون لاجبار الادارة على احترام القانون .

ب) دعوى التعويض : فى حالة القرارات الادارية المعيبة ونفذت هذه القرارات وترتب على تنفيذها الاضرار بالافراد واساس التعويض هنا اما الالتزام القانونى العام المستمد من قواعد سير المرافق العامة .

أو العقد الخاص الذى يربط المنتفع بالهيئه المشرفة على ادارة المرفق .

ثالثا : قاعدة قابلية المرافق العامة للتغيير فى أى وقت

تقضى هذه القاعدة أنه للادارة (السلطة العامة) أن تتدخل فى أى وقت لتطور ولتعدل من قواعد سير المرافق العامة لتتكيف مع المتغيرات البيئية مستهدفه فى ذلك المصلحة العامة .

والادارة تراعى فى ذلك طبيعة المرفق ونوع العمل والخدمة وكيفية انتفاع لجمهور به .

ولا شك أن التغيير والتطوير ضرورى للمرافق العامة لتحافظ على بقائهـا لتحقق اهدافها بالكفاءة والفاعلية المرجوه لتساير الحاجات المتجددة لجمهور المنتفعين والا فقدت مبررات وجودها .

مثال التغيير والتطوير تعديل قواعد التوظف أو تعديل العقود الادارية .

الفصل الرابــــع

الموظف العام وأبعاد الوظيفة العامــة

* أهمية الموظف العام والوظيفة العامة :-

سبق الذكر أن التشريع الادارى يهتم اساسا بالمرافق العامة والمرفق العام يقوم على أركان اربعة هم العنصر البشرى / العنصر المادى / عنصر الهيكل التنظيمى / عنصر التشريع الذى أنشأ المرفق .

والمرفق العام كشخص معنوى لا يستطيع أن يؤدى رسالته الا عن طريــق شخص طبيعى أدمى ليعبر عن ارادته ، وهذا الشخص الطبيعى هو الموظف العام.

فالموظف هو الذى يمثل ادارة المرفق ويتصرف بأسمها وتتجلى أهميــة الموظف فى كونه المؤتمن على تحقيق المصلحة العامة وتحقيق مصالـــح الافراد فى المجتمع . والموظف هو عصب كل نشاط وهو الخادم العام لــدى الشعب فى الدوله .

وقد يتمتع الموظف بسلطات واسعة يستلزمها ماكلف به من مسئوليــات وواجبات ومن ثم اذا لم يحسن أختيار الموظف وتأمينه سرى الفساد فــى الدوله . والدولة بصفة عامة والادارة بصفة خاصة لاتساوى الا مايساويــه الموظف العام .

ومن ثم وجب الاهتمام بحسن اختيار الموظف العام وكفالة حقوقه المادية والمعنوية بأعتباره الخلية الاولى فى جسم المرافق العامة .

فلاغرو أن قيل أن القرن العشرين هو قرن الوظيفة العامة .

وتطبيقا لذلك نصت المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م علــى أن "الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقــا للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها".

المبحث الاول

التعريف بالموظف العام وعلاقته بالدولة

أولا : التعريف بالموظف العام (العامل)

تنص المادة رقم ١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م على أنه " يعتبر عاملا فى تطبيق احكام هذا القانون كل من يعين فى إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحده " .

غير أن الموظف العام لا يعد كذلك الا اذا توافرت فيه عناصر ثلاثة اشار اليها القضاء الادارى حيث قرر أنه " ليس كل من منحته الدوله مرتبا يعتبر موظفا عاما "

((فأن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص الا اذا كان معينا فى عمل دائم فى خدمة مرفق عام تديرة الدوله او السلطات الادارية بطريق مباشر))

ونوضح العناصر الثلاثة على النحو الاتى :-

١) الخدمة الدائمة :-

ويقصد بذلك أن ينقطع الموظف لخدمة الدوله بصفة مستمرة وليس بصفه عارضه وذلك بتعيينه فى وظيفة دائمه ومعيار الدائمية هو بوصف الوظيفه الواردة فى الميزانية .

٢) أن يعمل الموظف فى خدمة مرفق عام تديرة الدوله أو أحد اشخاص القانون العام بطريق الاستغلال المباشر :-

الموظفون العموميون هم عمال المرافق العامة سواء اكانت ادارية أم اقتصادية مادامت هذه المرافق تدار بأسلوب الاستغلال المباشر .

وبناء على ذلك فأن صفة الموظف العام تنسحب على كل العاملين فى الدولة ممثله فى سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية وكل العاملين ومختلف الوزارات والمصالح والادارات التابعة والهيئات الادارية اللامركزية اقليمية كانت او مصلحية .

٣) أن يعين الموظف فى وظيفة من قبل السلطة التى تملك تعيينه قانونا

وسوف نتعرض لطرق التعيين المختلفة

ثانيا : طبيعة العلاقة التى تربط الموظف بالادارة العامة (الدولة)

ؤدى الموظف عملة للشخص الادارى العام مقابل بعض المزايا المادية والادبية
ى طبيعة العلاقة التى تربط الموظف بالدوله ؟

بة على هذا التساؤل تطور الرأى فى هذا الموضوع على النحو الاتى :ـ

تكييف علاقة الموظف بالدولة على أنها علاقة تعاقدية :ـ

فى البداية كان القانون المدنى يحكم جميع العلاقات ومن ثم فقد كان طبيعيا أن تكيف العلاقة بين الموظف والدوله على أنها من روابط القانون الخاص ولهذا أعتبر الموظف فى مركز تعاقدى فى علاقته مع الادارة وقد انتقد هذا الرأى للاسباب الاتية :ـ

* أن العقود تحتاج الى مناقشات لتحديد شروطها وهذا الامر لا وجود له فى تعيين الموظفيين العموميين .

* أن العلاقة التعاقدية يحكمها مبدأ أن العقد شريعة المتعاقدين وهذا المبدأ يتعارض مع قواعد سير المرافق العامة بأنتظام واضطرار .

* أن تكييف العلاقة على أنها علاقة تعاقدية يحقق مصلحة الموظف ولا يحقق المصلحة العامة .

* لذلك حاول البعض ارجاع العلاقة بين الموظف والادارة الى انها عقد من عقود القانون العام حيث تخول الادارة فى مواجهة المتعاقد معها سلطات واسعة لتحقيق الصالح العام .

كييف العلاقة على أنها مركز نظامى :ـ

عدل القضاء الادارى عن فكرة العلاقة التعاقدية وأحل محلها فكرة لمركز النظامى أو اللائحى للموظفين ومقتضى ذلك أن الوظائف تنشىء واسطة القوانين فتحدد حقوقها وواجباتها وما قبول الموظف لا مجرد ضوع لاحكام الوظيفة بحقوقها وواجباتها ويكون قرار التعيين عملا شرطيا تضمن اسناد المركز الوظيفى كما حددته القوانين الى الموظف المعين .

يترتب على ذلك أن الادارة حرة فى تعديل احكام الوظيفة بأرادتها لمنفرده دون حاجة الى استشارة الموظف ويترتب على ذلك مايلى :ـ

) أنه يحرم على الموظف الامتناع عن العمل سواء فى صورة اضراب أو استقاله

) أن قرارات التعيين والنقل والترقية هى قرارات ادارية .

) اذا كان الموظف يستمد حقه من القوانين واللوائح مباشرة لا من اتفاقة مع الادارة فأن كل اتفاق يتم بينه وبين الادارة على خلاف المقرر فى القوانين واللوائح هو اتفاق باطل .

وأذا كان الاصل أن الموظف تربطة بالادارة علاقة تنظيمية فـــأن الادارة يمكنها أن تلجأ الى الطريق التعاقدى على سبيل الاستثنـــاء بالنسبة لبعض الوظائف التى لها طابع خاص ومن ثم تكون علاقة الموظفيـــن بالادارة علاقة تعاقدية ومثال ذلك الموظفون الاجانب طبقا لاحكام القـــرار الجمهورى رقم ١١٤ لسنة ١٩٦٨م .

المبحث الثانــــى

تعييــــن العامــــل

أولا : شروط التوظـــف :-

يقصد بها حسن أختيار الموظفين والصالح العام وقد نص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م على الشروط الاتية :-

١) الجنسية المصرية : والحكمة من ذلك المحافظة على سلامـــة وأمن الدولة كما أن شغل الوظائف العامـــة مظهر لممارسة الحقوق السياسية التـــى لا يتمتع به الا المواطنون .

٢) الســـن : اشترط القانون أن يبلغ العامل من العمـــر حدا يسمح له بتحمل تبعات منصبه ونص علـــى الا يقل سن المرشح عن ستة عشر سنـــة ميلادية كحد أدنى .

٣) اللياقة الطبية : حتى يكون قادرا على القيام بأعباء منصبه ويثبت ذلك بمعرفة المجلس الطبى المختـــص فيما عدا المعينين بقرار جمهورى .

٤) أن يكون محمود السير حسن السمعة : حتى يكسب العامل ثقة الجمهور ويمكـــن اشتمانه على السلطة العامة التى يخولهـــا له مركزه وبالشكل الذى يحفظ كرامه الوظيفـــة العامة .

ومثال ذلك الا يكون قد حكم عليه فى جريمه كالسرقه وهتك العرض وخيانة الامانه او جريمة مخلة بالشرف والامانه مالم يكن قـــد رد أعتباره .

وهذا الشرط مطلوب عند التعيين فى الوظيفة العامة والاستمـــرار فيها .

٥) استيفاء مواصفات استراطات الوظيفة المطلوب شغلها :-
كالمؤهلات العلمية والخبرات العملية .

٦) أن يكون المرشح ملما بالقراءة والكتابة : وهو أدنى درجـــات المعرفة لحسن الادارة .

٧) أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة : اذا كانت هنـــاك مسابقـــة .

٨) تقديم شهادة المعاملة : طبقا لقانون الخدمة العسكرية رقم ١٢٧ لـ ١٩٨٠م يشترط أن يكون المرشح حامــلا لبطاقة الخدمة العسكرية الوطنية .

هذا وللادارة أن تتطلب شروطا اضافية بخلاف الشروط السابقـــة

ثانيا : اختبار الموظفين وطريقة تعيينهم :-

قد تتوافر الشروط السابقة فى عدد كبير من الافراد ولذلك تأتـى مشكلة كيفية انتقاء واختبار اصلحهم لشغل الوظائف العامة وهنـــا تتردد القوانين عادة بين طرق مختلفة أهمها :-

١) حرية الاختيار المطلق للادارة :-

ويعيب هذه الطريقة انها تفتح باب التعسف والمحاباه والوساطات مما يؤدى لسوء الاختيار وفساد الادارة .

٢) طريقة انتخاب الموظفين عن طريق الشعب :-

مثل انتخاب القضاه فى الولايات المتحدة الامريكية وانتخاب العمد والمشايخ فى مصر .

٣) الاختيار عن طريق أعداد الموظفين فى مدارس تنشئها الادارة لهذا الغرض .

حيث تراعى الادارة فى قبول طلبة هذه المدارس حاجة الادارة .

٤) طريقة الوظائف المحجوزة :-

كما هو الحال بالنسبة لمصابى ومشوهى الحرب فى مصر .

هذا وسوف نعرض لدعم م ورقم ٥-١٩٩١ الخاص بشغل الوظائف القيادية المدنية بعد ذلك.

٥) طريقة المسابقــــة :-

وهى الطريقة الشائعة فى معظم دول العام رغم الانتقادات الموجهه اليها حيث قيل أنها امتحانات مدرسية هذا فضلا عن أن الامتحـــان لا يبين الصفات الشخصية غير أن مزايا طريقة المسابقة تقــــوم على أنها الضمان الوحيد ضد المحاباه

٦) اما اذا رأت الادارة التعيين عن غير طريق المسابقة فأن القانــون الزم الادارة بأن تتبع الضوابط الاتية :-

أ) اذا كانت الشهادة الوظيفيه احد الشروط الواجب توافرهـــا فيمن يشغل الوظيفة فيكون التعيين طبقا للمؤهل الاعلـــى وعند التساوى فى المؤهل تكون الاولوية للاعلى فى مرتبــة الحصول على الشهادة الدراسة فالاقدم تخرجا فالاكبر سنا •

ب) فأذا كانت الخبرة هى المطلوبة فيكون التعيين طبقا لمـــدد الخبرة وهذه الضوابط ملزمة للادارة بحيث يبطل التعيين الذى يتم على خلافها •

ولمجلس الدوله أن يلغى تلك القرارات اذا ماطعن فيهــــا ذو المصلحة •

ثالثا : اما فيما يتعلق بأداة التعيين :-

قسم المشرع العاملين الخاضعين له فئتين :-

١) شاغلو الوظائف العليا (مدير عام فما فوقها) ويعينون بقـــرار من رئيس الجمهورية •

٢) شاغلو الوظائف الاخرى ويعينون بقرار من السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس ادارة الهيئه العامة بحسب الاحوال)•

وتبدأ العلاقة الوظيفية من تاريخ القرار الادارى بالتعييـــن ويوضع المعينون لاول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريـــخ تسلمهم العمل وتقرر صلاحيتهم فى خلال مدة الاختبار •••• بالنقـــل الى اماكن أخرى أو انهاء خدمتهم •

المبحث الثالث

حقـــوق العاملـيـــن

نص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م على مجموعة من الحقوق - وهى على النحـو الاتـــى :-

أولا : المرتـــب :-

هو مبلغ يتقاضاه الموظف شهريا فى مقابل انقطاعة لخدمـــة الادارة ويحدد اجر الوظيفة حسب درجتها المالية ويراعى فى تقدير هذا المرتـــب تكافؤه مع العمل ومكانة الوظيفة الاجتماعية والمظاهر التى تحتاجهـا والمجهود والاغتراب .... الخ .

ونادى هنا بضرورة النص قانونا على زيادة المرتبات بنسبة مئويـة سنوية لكى يواجهه الموظف تكاليف الحياة وللحد من ازدواجية انتماشه لاعمـال أخرى بجوار وظيفته .

ثانيا : العلاوات الدوريـــة :-

حتى يستطيع الموظف على مواجهة تكاليف وأعباء الحياة التـــى تتزايد مع تقدمه فى السن من ناحية وتشجيعا للموظف من ناحية أخـرى فقد نص القانون على منح العلاوات الاعتيادية كوسيله عادية وطبيعيـة لزيادة المرتب .

ويمنح الموظف العلاوة الدورية طبقا للنظام المقرر بالجـــدول المرافق للقانون والذى يحدد قيمة العلاوة بالنسبة لكل فئه .

ويراعى أن الترقية لاتغير من موعد استحقاق العلاوة الدوريـــة ويصدر بمنح العلاوة قرار من السلطة المختصة .

ثالثا : العلاوات التشجيعية :-

نص القانون على أنه يجوز للسلطة المختصة منح العامل عـــلاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية المقررة طبقا للاوضاع التى تقررهـــا ومراعاة مايلـــى :-

١) أن تكون كفاية العامل قد حددت بمرتبة ممتاز فى العاميـــن الاخيرين وأن يكون قد بذل جهدا خاصا أو حقق اقتصادا فـــى النفقات أو رفعا لمستوى الاداء .

٢) الا يمنح العامل هذه العلاوة اكثر من مرة كل سنتين .

٣) الا يزيد عدد العاملين الذين يمنحون هذه العلاوة فى سنة واحدة على ١٠ ٪ من عدد العاملين فى وظائف كل درجه من كل مجموعة نوعية على حده .

ولا يغير منح العامل هذه العلاوة من استحقاق للعلاوة الدورية فى موعدها .

كما خول القانون السلطة المختصة جواز منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون اثناء خدمتهم على درجات علمية أعلى من مستوى الدرجه الجامعية الاولى وفقا للقواعد والاجراءات التى يصدر بها قرار رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية .

رابعا : المكافآت والبدلات :

القاعدة أن يتفرغ الموظف لعمله فى مقابل المرتب المقرر لمنصبه غير أن المشرع نص على أنه يجوز للسلطة المختصة منح مكافآت فى حالات خاصة على النحو الاتى :-

١) يستحق شاغلى الوظيفة مقابلا عن الجهود غير العادية والاعمال الاضافية التى يكلف بها من الجهة المختصة طبقا للنظام الذى تضعه ويبين ذلك النظام الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه العامل من مبالغ فى هذه الاحوال م/٤٦

٢) يسترد العامل النفقات التى يتحملها فى سبيل اداء أعمال وظيفته وفقا للاوضاع والشروط التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية م/٤٧.

٣) يجوز منح رواتب اضافية للعاملين خارج الجمهورية بذات المعايير فى البند السابق .

٤) يجوز منح العاملين بعض المزايا العينية اذا كانت طبيعه عملهم تقتضى ذلك وبذات المعايير فى البنود السابقة .

٥) يجوز لرئيس الجمهورية منح بدل تمثيل " لشاغلى الوظائف العليا" بحسب مستوى كل منها بحد أقصى ١٠٠ ٪ من بداية الاجر المقرر للوظيفة .

ويجوز لرئيس مجلس الوزراء منح البدلات الاتية :-

أ) بدلات تقتضيها ظروف مخاطر الوظيفة بحد أقصى ٤٠ ٪ من بداية الاجر المقرر للوظيفة .

ب) بدل اقامة للعاملين فى مناطق تتطلب ظروف الحياه فيها تقرير هذا البدل اثناء اقامتهم فى هذه المناطق .

ج) بدلات وظيفية يقتضيها اداء وظائف معينة بذاتها يستلزم منع شاغليها من مزاولة المهنه .

ولا يجوز أن يزيد مجموع ما يصرف للعامل طبقا لما تقدم عن ١٠٠ ٪ من الاجر الاساسى م ٢/٤٢

٦) اجاز المشرع للسلطة المختصة منح مكافأة للعامل عن الاختراعات والمصنفات التى يبتكرها اثناء تأدية وظيفته .

كما أجاز لها أيضا تقرير مكافأة تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة أو اعمالا أو بحوثا أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل او رفع كفاءة الاداء أو توفير فى النفقات م/٥

خامسا : الترقيات :-

يقصد بالترقية أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التى كان يشغلها قبل الترقية ويترتب على ذلك زيادة فى المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة سلطاته واختصاصاته الوظيفية .

وينسحب معنى الترقية وأن لم يصاحبها نفع مادى حسب ما قرره القضاء الادارى المصرى .

وتحقق الترقية أهداف هامة على النحو الاتى :-

١) خلق روح التفاؤل والامل لدى العاملين والمنافسة بينهم .

٢) ضمان شغل الوظائف الرئاسية الشاغرة بأفضل العناصر .

٣) تشجيع العاملين على الابتكار والتطوير كأحد العناصر الهامة فى الترقية .

٤) سيادة روح الطاعة لدى العاملين فى علاقتهم بالرؤساء على أعتبار أن الترقية وسيلة الرؤساء فى فعالية الادارة عن طريق الترغيب .

٥) تحقق كفاءة وفاعلية الادارة فى الأجهزة الحكومية من خلال الضوابط الموضوعية المحدده لها .

وتأخذ الترقية بصفة عامة بأحدى الصورتين الاتيتين أو بكليهما معا :-

(١) **الترقية بالاقدمية :-**

حيث يرقى الى الدرجات العليا التى تخلو أقدم الموظفين فى الدرجات الدنيا ثم من يليه وهكذا بصورة آليه وتتميز هذه الطريقة بسهولتها وبساطتها وتبث الطمأنينة فى نفوس الموظفين.

ويعيبها آنها تغلق السبيل امام الكفاءات الممتازة من الموظفين انتظارا لدورها فى الترقية الالية .

(٢) **الترقية بالاختيار :-**

الاساس فى هذه الطريقة كفاءة الموظف واجتهاده واخلاصه فى عمله وابتكاره فيه بحيث يفضل الموظف الاكفأولو كان احدث من غيره ، ويعيب هذه الطريقة فتح الطريق للمحسوبية والفساد وعدم الاستقرار بين العاملين .

(٣) **الجمع بين الاقدمية والاختيار :-**

بحيث تكون الاقدمية هى القاعدة على أن يفتح الطريق للكفاءات الممتازة فى الدرجات العليا بالاختيار .

وهذا ما أخذ به المشرع فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م — حيث نص فى المادة ٣٧ على " تكون الترقيه الى الوظائف العليا بالاختيار .... وتكون الترقية الى الوظائف الاخرى بالاختيار فى حدود النسب الوارده فى الجدول رقم (١) المرفق وذلك لكل سنة مالية على حده على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالاقدمية ..... "

والملاحظ أن المشرع قد تدرج فى نسبة الاختيار كلما معدنا فى سلم الوظائف فتبدأ بـ ١٠ ٪ من السادسة الى الخامسة وتزيد الى ٢٠ ٪ من الخامسة الى الرابعة والى ٢٥ ٪ الى الثالثة والى ٥٠ ٪ الى الثانية وتصل الى ١٠٠ ٪ بالنسبة الى مايعلو ذلك من درجات ووظائف .

والاصل آن تعتبر الاقدمية فى الدرجه من تاريخ التعيين فيها واذا اشتمل قرار التعيين على أكثر من عامل فى درجة واحده أعتبرت الاقدمية حسب المادة ٢٤ كمايلى :-

أ) اذا كان التعيين لاول مره أعتبرت الاقدمية بين المعينين بحسب الاسبقية فى اولوية التعيين مادة ١٨ .

وبالنسبة للتعيين عن غير طريق الامتحان فتكون اقدمية التعيين طبقا للمؤهل الاعلى وعند التساوى فى المؤهل تكون الاولوية للاعلى فى مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية فالاقدم تخرجا فالاكبر سنا .

ب) اذا كان التعيين متضمنا ترقية أعتبرت الاقدمية على اساس الاقدمية فى الوظيفة السابقة . مع مراعاة احكام القانون ٥ - ١٩٩١ .

النظام القانونى لتحديد مدى كفاية الموظفين :-

أخضع المشرع الموظفين لنظام التقارير السنوية لتحديد مدى كفايتهم الوظيفية وقد فوض المشرع السلطة المختصة فى أن تضع نظاما يكفل قياس كفاية الاداء الواجب تحقيقه والذى يتفق مع طبيعة عمل المرفق وأهدافه حيث وضع أهم الضوابط الاتية :-

١) حدد المشرع درجات الكفاية اربعة مراتب ممتاز أو جيد جدا أو جيد أو متوسط أو ضعيف .

٢) فوض المشرع السلطة المختصة فى أن تضع نظاما يتضمن تحديد الاجراءات التى تتبع فى وضع وتقديم وأعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها .

٣) يقدم الرؤساء من شاغلى الوظائف العليا بيانات سنوية تتعلق بالنواحى الفنية والادارية والقيادية فى مباشرتهم لاعمالهم وتعرض هذه البيانات على السلطة المختصة لاعتمادها وايداعها بملف العامل مادة ٣٠

٤) اعلان اسماء العاملين الذين حصلوا على مرتبة ممتاز فى تقارير الكفاية فى لوحة الاعلانات المعده لذلك وفى مكان بارز فى كل ادارة يتبعها العاملون الحاصلون على هذه المرتبة ولايرفع الاعلان الا بعد مضى خمسة عشر يوما .

٥) يشترط فى جميع حالات الترقية بالاختيار أن يجتاز العامل بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة التى يعمل بها .

هذا وتصدر الترقية بقرار من السلطة المختصة بالتعيين وتعتبر الترقية نافذه من تاريخ صدور القرار لها ، ولايمنح العامل بداية الاجر المقرر للوظيفة المرقى اليها أو علاوتها ايهما أكبر أعتبارا من هذا التاريخ، ولايخل ذلك بأستحقاق العلاوة الدورية فى مواعيدها .

سادسا : المعاش والمكافأة :-

بأنقطاع علاقة الموظف بالادارة لسبب من الاسباب التى سنوضحها فيما بعد يصبح له الحق فى الحصول على مرتب تقاعد أو معاش اذا استوفى شروطه أو مكافأة اذ لم يستوفى تلك الشروط حسب القانون رقم ٣١٦ لسنة ١٩٥٢م بأنشاء صندوق للتأمين وآخر للادخار والمعاشات لموظفى الحكومة المدنيين وذلك لمعالجة آثار الوفاة المبكر أو العجز عن العمل .

كما صدر القانون رقم ٣٦ لسنة ٧٥ المعدل بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٧٧م بنظام قانون التأمين الاجتماعى ليبسط أحكامه على جميع العاملين فى الجهاز الادارى بالدولة أو القطاع الخاص أو التعاونى .

سابعا : الاجـــازات :-

القاعدة أن وقت الموظف كله ملك للجهاز الادارى فى الدولة ولا يجوز للعامل أن ينقطع عن عمله الا لاجازة يستحقها فى حدود الاجازات المقرره م/٦٢ غير أن مصلحة المرفق العام والاعتبارات الاجتماعية ومصلحة العامل تقتضى منح العاملين أنواع مختلفة من الاجازات نظمها القانون رقم ٤٧ لسنة ٧٨ على النحو الاتى :-

١) العطلات الرسمية :-

مثل الاعياد الدينية والوطنية وهى بأجر كامل .

٢) الاجازات العارضة :-

حيث يمنح العامل أجازة عارضه بأجر كامل لمدة لاتتجاوز سبعة ايام فى السنة وذلك بسبب الظروف الطارئه التى يتعذر معها الحصول على أى أجازة أخرى .

٣) الاجازة الاعتيادية السنوية :-

حيث نصت م/٦٥ على أنه يستحق العامل أجازة سنوية بأجر كامل لايدخل فى حسابها عطلات الاعياد والمناسبات الرسمية فيماعدا العطلات الاسبوعية وذلك على الوجه الاتى :-

١٥ يوما فى السنة الاولى وذلك لمن أمضى سنة كاملة .
٣٠ يوما لمن أمضى عشر سنوات فى الخدمة .
٤٥ يوما لمن تجاوز سن الخمسين .

ويحتفظ العامل برصيد أجازاته الاعتيادية على أنه لايجوز أن يحصل على أجازة اعتيادية من هذا الرصيد بما يجاوز ٦٠ يوما فى السنة بالاضافة الى الاجازة الاعتيادية المستحقة له عن تلك السنة .

والقاعدة أن الادارة لها السلطة التقديرية فى منح الاجازة السنوية حسب مقتضيات العمل غير أن القانون الزم الادارة بمنح العامل ستة أيام متصله على الاقل للراحة سنويا م/٦٥ للتوفيق بين المصلحة العامة للمرفق ومصلحة العامل .

٤) **الاجازة المرضيــــة :-**

نظم المشرع فى م/٦٦ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨م (مع عدم الاخــلال بأحكام القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٦٣م فى شأن الامراض المزمنــــة) يستحق العامل كل ثلاث سنوات تقضى فى الخدمة أجازة مرضية تمنــح بقرار من المجلس الطبى المختص فى الحدود الاتية :-

أ) ثلاثة شهور بأجر كامل •

ب) ستة أشهر بأجر يعادل ٧٥ ٪ من أجره الاساس •

ج) ستة أشهر بأجر يعادل ٥٠ ٪ من أجره الاساس و٧٥ ٪ من الاجــر الاساسى لمن يجاوز سن الخمسين •

وللعامل الحق فى مد الاجازة المرضية لمدة ثلاثة شهور أخــرى بدون أجر اذا قرر المجلس الطبى المختص أحتمال شفاؤه ويجـوز للسلطة المختصة زيادة المدة ستة أشهر أخرى بدون أجــــر أذا كان العامل مصابا بمرض يحتاج البرء منه الى علاج طويــل ويرجع فى تحديد أنواع الامراض التى من هذا النوع الــــى المجلس الطبى المختص •

وعلى العامل المريض أن يخطر الجهه التابع لها عن مرضه خلال ٢٤ ساعة من تخلفة عن العمل مالم يكن ذلك قد تعذر عليــــه لاسباب قهرية •

٥) **اجازات خاصة بأجـــر :-**

نص عليها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م فى مادة ٧١ فى الحالات الاتية :-

أ) لاداء فريضة الحج وتكون لمدة شهر وذلك لمرة واحدة طــــوال حياة العامل الوظيفية •

ب) للعاملة الحق فى أجازة للوضع لمدة ثلاثة أشهر بعد الوضــــع على الا تمنح لاكثر من ثلاثة مرات طوال مدة الخدمة •

ج) للعامل المخالط لمريض بمرض معد والمدة هنا مفتوحة حســــب رأى المجلس الطبى •

د) يستحق العامل الذى يصاب أصابة عمل ويقرر المجلس الطبـــى المختص مدة لعلاجه أجازة للمدة التى يحددها •

٦) **أجازات خاصة بغير أجر :-**

نصت عليها المادة ٦٩ من القانون فى الحالات الاتية :-

أ) يمنح الزوج أو الزوجة اذا رخص لاحدهما بالسفر للخارج لمــدة ستة أشهر على الاقل اجازة بدون مرتب وحكمة هذه الاجازة عـــدم

تشتيت الاسرة - وأوجب المشرع على الجهة الادارية أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة فى جميع الاحوال .

ب) الاسباب التى يبديها العامل وتقدرها السلطة المختصة مثال ذلك الاجازات الدراسية فى الداخل أو الخارج أو السفر خارج القطر للبحث عن فرص أفضل للعمل .

٧) **أجازات خاصة للزوجة العاملة :-**

* نقد نصت م/٧٠ من القانون على أن تستحق العاملة أجازة بدون أجر لرعاية طفلها وذلك بحد أقصى عاملين في المره الواحدة ولثلاث مرات طوال حياتها الوظيفية .

* يجوز للسلطة المختصة الترخيص للعامله بأن تعمل نصف أيام العمل الرسمية وذلك مقابل نصف الاجر المستحق لها وتستحق فى هذه الحالة نصف الاجازات الاعتيادية والمرضية المقررة لها م/٧٢ .

ويتم حساب الاجازات على أساس السنة الميلادية من اول يناير الى آخر ديسمبر م/٧٥.

المبحث الرابع
واجبات العاملين وتأديبهم

أولا : الخطأ التأديبي

* تعريفه :

عرف الفقه المخالفه الاداريه أو التأديبيه أو الخطأ التأديبي بأنه :

كل تصرف يصدر من العامل أثناء اداء الخدمة أو خارجها ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بالنشاط على الوجه الأكمل وذلك حتى ارتكب هذا التصرف عن ارادة أثمة .

كما نص القانون ٤٧ ـ ٧٨ على أن " كل عامل يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً ".

* أركان الخطأ التأديبي :

للخطأ التأديبي ثلاثة أركان :

أ ـ الركن الشخصي : أحد العاملين المدنيين ينسب اليه خطأ .

ب ـ الركن المادى : تصرف يرتكب أثناء الخدمة أو خارجها يؤثر على نشاط المرفق .

جـ ـ الركن المعنوى : ارادة أثمة .

أ ـ الركن الشخصي

" أحد العاملين المدنيين ينسب اليه خطأ "

* الأصل ارتباط فكرة الخطأ التأديبي بالعلاقة الوظيفيه بحيث تبدأ ببدايتها وتنتهى بنهايتها ويرد على هذا الأصل استثنائين ..

١) جواز مسألة العامل عن أخطاء ارتكبها قبل بدء العلاقة الوظيفية .

٢) جواز مسألة العامل حتى بعد انتهاء الخدمة (إفشاء الأسرار) .

* والمقصود بالعامل فى مجال التأديب هو العامل القانونى أما العامل الفعلى فلا يخضع لنظام التأديب ولكن يخضع لعقاب جنائى فى جريمة (التداخل فى وظيفة عمومية المادة ١٥٥ عقوبات).

ب ـ الركـــــن المـــادى

" تصرف يرتكب أثناء أداء الوظيفـة أو خارجهـا ويؤثر فى نشاط المرفق "

والاخطاء التأديبيه هى أخلال من الموظف بواجبات الوظيفة أو إتيانه عملا من الاعمال المحرمه عليـــه سلوك ينطوى على أخلال بكرامة الوظيفة وما تفرضة من استقامة وتعفف ٠٠ويستفاد من هذا التعريـــف الاتـــى :

١) يوجد مجموعة من الاخطاء ترتكب أثناء أو بمناسبة أداء الوظيفة وهى واجبات صريحة منصـــوص عليها فى قوانين متعددة وواجبات تقتضيها طبيعة الوظيفة ٠

أهم الواجبات فى قانون العاملين المدنيين :

أ ـ أداء الوظيفـــة :

ويترتب على ذلك التزام العامل أن :

١ ـ يؤدى الوظيفـة بنفسه ٠

٢ ـ أن يخصص وقت العمل الرسمى لواجبات وظيفته ٠

٣ ـ أن يؤدى العمل بدقه وأمانـه ٠

٤ ـ أن يقبل الخضوع لمقتضيات المرفق العام فلا ينقطع عن العمل أو يشارك فـــى الاضراب عن العمل ٠

٥ ـ أن يتفرغ لاعمال الوظيفة فالاصل عدم جواز العمل خارج الوظيفة باستثناءات هى (الندب بموافقة السلطة المختصه والقيام بعمل للغير بأذن سابق ، القيـــام بأعمال يكفى فيها الاخطار كأعمال القيادات للدرجة الرابعة) .

ب ـ طاعـة الرؤســـاء :

وهى طاعة تطلبهـا طبيعة الامور وهى ذات شقين :

①ـ تنفيذ العامل لما يصدر الرؤساء اليه من أوامر ②واحترام العامل لرؤسائه وهذا الالتزام له مخففات ترجع الى طبيعة المرفق وطبيعة الوظيفة وطبيعة الأمر الصادر من الرئيس طبقا للمادة ٧٨ من القانون رقم ٤٧ ـ ١٩٧٨م

ج ـ عدم افشاء الأسرار :

يحظر على العامل أن يفشئ الامور التى يسطلع عليها فى وظيفته اذا كانت سريه بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقتضى ذلك .. وهذا الحظر يؤدى الى نتائج أهمها اعفاء العامل من الشهادة فى بعض الأحيان. والالتزام بعدم افشاء الأسرار حتى بعد ترك الخدمة .

ويرفع هذا الواجب اذا فقد الموضوع سريته أو كان افشاء الأسرار بناء على أمر رئيس واجب طاعته اذا كان من شأن اذاعة السر منع ارتكاب جريمة كما أنه يجوز الكشف عن السرية الى الجهات المختصة قانوناً .

هذا بالاضافة الى الواجبات الأساسية السابقة يوجد مجموعة آخرى من الواجبات المنصوص عليها ومخالفتها يؤدى الى ارتكاب جريمة تأديبيه :

٤ـ يوجد مجموعة من الأخطاء ترتكب خارج الوظيفة .

ترد على النشاط الخاص بالعامل بعض القيود نتيجة انتسابه لوظيفة معينه وذلك فى حياته الخاصه ومنها :

أعمال مريبة الرشوة

أ ـ تجنبه المسلك الشائن (مواطن الشبهات ، شرب الخمر ، لعب القمار ، قبول هدايا) .

ب ـ الولاء والتحفظ فى بداء الرأى السياسى .

ج ـ الامتناع عن التصرفات الممنوعة بالنص كممارسة الأعمال التجارية مثلاً . (مراعاة [illegible])

ج ـ الركن الأدبى

" يصدر الفصل الخاطئ من العامل عن ارادة آثمه "

فالعامل الذى دخل الخدمة بشهادة ميلاد ترتب عليها بقاؤة الى ما بعد سن المعاش .. أنتهت المحكمة الى برائته لأن ظاهر الأمر ينفى سوء القصد عنه .. والخطأ التأديبى قد يكون متعمداً أو غير متعمد ولا يشترط أن يترتب على المخالفة ضرراً للدولة .

فى المخالفات المالية والفنية يتعين على العامل بذل عناية الرجل الحريص ، وفى المخالفات العاديه يتعين على العامل بذل عناية الرجل المعتاد .

- وينتفى الركن المعنوى فى الحالات التالية :

١) اذا ارتكب العامل المخالفة تنفيذاً لأمر الرئيس .

٢) اذا ارتكب العامل المخالفة بتأثير قوة قاهرة أو بسبب أجنبى .

٣) اذا ارتكب العامل المخالفة وقت فقدانه للادراك .

٤) اذا ارتكب العامل المخالفة فى مسألة خلافيه رجع فيها لرأيه الفنى.

استقلال الخطأ التأديبى عن الخطأ الجنائى

- يترتب على ذلك نتائج أهمها :

١ - الأسباب التى تحول دون المحاكمة الجنائية لا تمنع حتما من المعاقبة منظوراً الى ذات الفعل من زاويه التأديب الوظيفى .

٢ - لا يسوغ للسلطة التأديبيه فى سبيل تحديد الجزاء الاكتفاء بالوصف الجنائى الجنائى للفعل بل يتعين عليها أن تستخلص من جماع الوقائع الخطأ التأديبى لتختار العقوبه التى تتناسب مع هذا الخطأ .

فـي الاجـراءات التأديبيـــه

تمـر اجـراءات التأديب بمرحلتـين :

أولا : مرحلة التحقيـق :

أ)ـ مباشرة التحقيق .. والتحقيق قد تتولاة الجهة الادارية التى وقعت فيها المخالفـة بمعرفة الادارة القانونية .. أو تتولاة النيابة الادارية فى الحالات التى حددهـا القانون وهى :

ـ بصفه عامـه :

١ ـ بناء على طلب الجهة الادارية المختصة أو بأمر رئيس النيابة المختصة .
٢ ـ أثر شكوى مقدمة من صاحب الشأن .
٣ ـ أثر مخالفة كشفتنعنها الرقابة الادارية بأذن من رئيس الرقابة .

ـ بصفـه خاصـه :

- بالنسبة للعاملين بالقطاع العام يتم التحقيق بمعرفة النيابة الادارية بالنسبه لشاغلى الوظائف العليا بناء على طلب رئيس مجلس الادارة .
- وبالنسبه لرئيس مجلس الادارة بناء على طلب للجمعية العمومية للشركة.
- وبالنسبة للعاملين بالحكومة :(وهو أختصاص القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣م).

* تختص النيابة الادارية .. دون غيرها .. بالتحقيق مع شاغلى الوظائـف العليا .

* كما تختص دون غيرها بالتحقيق بالنسبة لجميع العاملين فى حالة ارتكاب أيا منهم .. المخالفتين التاليتين :

أ) مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابـة .

ب) الاهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة .

وفى حالة مباشرة التحقيق بمعرفة الادارة القانونية يجب مراعاة :

١ ـ أن يكون التحقيق كتابة وبصفه سرية .

٢ ـ أثبات مذكرة التبليغ وملخص وافى للوقائع المنسوبة للعامل .

٣ ـ مواجهة المخالف بما هو منسوب اليه دون غموض أو ابهـام .

٤ ـ مواجهة المخالف فى حالة الانكار بأدلة الاثبات .

٥ ـ تحقيق دفاع المخالف وأدلته وشهود نفيـه .

٦ ـ السماح للمخالف بالاطلاع وتقديم أشياء ومستندات .

٧ ـ أجراء معاينه لمكان المخالفة .

٨ ـ التحفظ على الأوراق المزورة .

٩ ـ فى حالة تبين وجود جريمة يعرض الأمر على السلطة الامرة بالتحقيق لاتخاذ اللازم .

ولعضو النيابة الادارية عند التحقيق :

١) استدعاء الشهود وسماع أقوالهم .

٢) الاطلاع على ما يراه لازم من أوراق .

٣) تفتيش أشخاص ومنازل العاملين بأذن سابق .

٤) تفتيش أماكن العمل بدون اذن سابق .

٥) ضبط ما يراه لازم أثناء التفتيش .

ب)ـ التصرف فى التحقيـق :

أولا : فى حالة مباشرة النيابة الادارية للتحقيق :

١ ـ احالة الاوراق الى الجهة الادارية المختصة اذا رأت ان المخالفة تستأهـل الحفظ أو عقوبة الانذار أو الخصم لمدة لا تتجاوز اليوم الواحد .

٢ ـ أحالة الاوراق الى المحكمة التأديبية فى ثلاث حالات :

ـ اذا رأت ان المخالفة تستأهل جزاء يزيد على ١٥ يوم مع اخطار الجهة الاداريـة بذلـك .

- اذا أعادت الاوراق الى الجهة الادارية ومخالفتها فى الرأى وطلبت الاحالة .
- اذا كانت المخالفة مالية ورأى الجهاز المركزى للمحاسبات عدم كفاية الجزاء وطلب احالة العامل الى المحاكمة التأديبيه .

ثانيا : فى حالة مباشرة التحقيق بمعرفة الادارة .

١ - الحفظ .. وقد يكون حفظ موقت .

- لعدم معرفة الفاعل .
- لعدم كفاية الأدله .

وقد يكون حفظ قطعى

- لعدم الصحة
- لعدم المخالفة .
- لعدم الأهمية
- لسابقة الفصل فى المخالفة .
- للاعفاء من الجزاء
- للوفاة .
- لسقوط الدعوى التأديبية .

٢ - توقيع الجزاء .

* السلطة المختصة بتوقيع الجزاء .

فتوى الجمعية العمومية جلسة ١٤ نوفمبر ١٩٧٩

اذا أناط القانون بسلطة معينه اختصاصاً ما فلا يجوز لها أن تترك عنه أو تفوض فيه الا اذا أجاز القانون ذلك .

القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على عكس ٦١ لسنة ١٩٧١ لم يجز التفويض فى اختصاصات توقيع الجزاءات .

ومن ثم لا يجوز التفويض فى هذا الاختصاص وعدم جواز النص فى لائحة الجزاءات على سلطه أخرى لتوقيع الجزاءات على خلاف نص هذا الحكم فى القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

سلطات توقيع الجزاءات فى الحكومة والقطاع العام وكيفية التظلم .سيتم شرحها بالتفصيل وهى وارده بنصوص صريحة فى القانون ٤٨،٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

ثانيا : مرحلة المحاكمة التأديبيـــة :

تتولى المحاكمة التأديبية :

١) المحكمة التأديبية لمسئولى الادارة العليا ومن يعادلهم .

٢) المحاكم التأديبية للعاملين غير شاغلى الوظائف العليا .

٣) محكمة القضاء الادارى دائرة .

٤) مجالس التأديب فى بعض ألجهات .

ودراسة التشكيل والاختصاصات واجراءات سير الدعوى أمام المحاكم يتصل بدراسة موضوع مجلس الدولة التفصيلى .

ويهمنا فى هذا الموضوع ايراد حكم القانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣ بتعديل بعض أحكام القانـــــون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بالنسبة لسقوط الدعوى :

مادة ٩٠ مضافة " تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضى ثلاث سنـــوات من تاريخ ارتكاب المخالفة .

ثالثا : الآثار المترتبة على احالة العامـــــل
الى التحقيق أو المحاكمـة

١)_الوقــف الاحتياطـــــــى :

هو رفع ولاية الوظيفه عن العامل موقتا لمصلحة التحقيق وشرطه أن يكون العامل محل تحقيق فعلا وأن يكون من مصلحة التحقيق اتخاذ هذا الاجراء •

وهو يتمــيز بخصائــص ثلاثــة •

١) التأقيــت •
٢) اجراء ادارى وليس عقوبة تأديبية •
٣) بخضوع لتقدير السلطة المختصه •

* السلطــه التى تملك الوقف الاحتياطـــى :

ــ فى الحكومة :

١ ــ السلطة المختصه (الوزير ــ رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة ــ المحافظ)•
٢ ــ مدير نيابة الادارة المختصة (حكم مضاف بالقانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣)•

ــ فى القطاع العام :

١ ــ رئيس مجلس الادارة بالنسبة لجميع العاملين •
٢ ــ السلطة القضائية المختصة بالنسبة لاعضاء مجلس الادارة •
٣ ــ التشكيلات القضائية بالنسبة لأعضاء مجلس الادارة المنتخبين •
٤ ــ رئيس الجمعية العمومية للشركة بالنسبة لرئيس مجلس الادارة وأعضاء مجلس الادارة المعينين

* أثر الوقــف الاحتياطى :

١) وقف صرف نصف الأجر من تاريخ الوقف •
٢) عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف لتقرير صرف أو عدم صرف النصف الموقوف •

٣) يترتب على عدم العرض صرف الأجر كاملاً .

٤) اذا برئ العامل أو جوزى بجزاء الانذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز خمسة أيام . يصرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجرة .

٥) اذا جوزى بجزاء أشد تقرر الجهة الادارية ما يتبع فى شأن الجزء الموقوف صرفه .

٦) اذا جوزى بجزاء الفصل تنتهى خدمته من تاريخ الوقف ويسترد ما سبق أن صرف اليه من أجر .

* مدة الوقف الاحتياطى :

ثلاثة شهور ولا تمتد الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة وللمدة التى تحددها .

٣)- أثر الجزاء على الترقيه :

لا يجوز ترقية العامل الذى وقعت عليه الجزاءات الآتية الا بعد المدة الموضحة :

أ - الخصم من الاجر أو الوقف من ٦ الى ١٠ أيام لمدة ٣ شهور .

ب - " " " " " ١١ الى ١٥ يوم لمدة ٦ شهور .

ج - " " " " " ١٦ الى ٢٩ يوم لمدة ٩ شهور .

و - " " " " " يزيد عن ٣٠ يوم لمدة سنة .

هـ - التأجيل أو الحرمان من العلاوة لمدة التأجيل .

٣)- أثر الاحالة الى المحاكمة التأديبية أو الجنائية :

أ - عدم جواز ترقية العامل المحال أو الموقوف عن العمل فى مدة الاحالة . أو الوقف .

ب - عدم جواز قبول الاستقالة خلال هذه المدة .

* وتحتجز للعامل الوظيفه لمدة سنة فقط .

* اذا انتهت المحاكمة يتعين لتصفية موقف العامل من حيث الترقية :-

أ - فى حالة ثبوت عدم الادانه أو توقيع جزاء الانذار او الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة ايام فأقل يرقى العامل وتحسب أقدمية فى الوظيفة المرقى اليها من التاريخ الذى كانت تتم فيه لو لم يكن محالاً .

ب ـ اذا وقع على العامل جزاء أشد لا يستحق الترقية خلال فترة الاحالـة ويرقى فى حركة الترقيات التالية اذا ما توافرت فيه الشروط •

٤) ـ محو الجزاءات التأديبية :

تمحى الجزاءات التأديبية لانقضاء الفترات التاليه :

أ ـ التنبيه ، اللوم ، الانذار ، الخصم مدة لا تتجاوز خمسة أيام تمحى بمضى ستة أشهر

ب ـ الخصم مدة تزيد على خمسة أيام تمحى بمضى سنة •

جـ ـ التأجيل أو الحرمان من العلاوة تمحى بمضى سنتان •

د ـ الجزاءات الأخرى تمحى بمضى ثلاث سنوات •

ـ يترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ويرفع الجزاء من ملف خدمة العامل •

رابعا ـ ضمانات الموظف فى مواجهة سلطة التأديب :

(١) المواجهـة :

مؤداها وجوب أن يحاط العامل علما بتصرفاتة الاثمة التى نسبت اليه وادله ثبوتها فى حقه ـ ويجب ان تتم المواجهة بصورة يستفاد منها فى اتجاه الادارة الى تأديب العامل •

(٢) حق الدفاع :

فى نمكن الموظف من الدفاع عن نفسه بأن يمنع أجلا لتحضير دفاعة ويمكنة من ابداء هذا الدفاع كاملاً غير منقوص •

(٣) **الحيدة :**

تقتضى أن من يمارس أعمال التحقيق يمتنع عليه الاشتراك فى الدعوى التأديبيه أو الحكم فيها عن نفس المخالفة وهو أمر يجب تطبيقة فى مجال التأديب عن طريق القضاء .

(٤) **التسبيب :**

استوجب المشرع صراحة فى القرار التأديبى أن يكون مسبباً وهو أمر من المبادىء العامة فى القانون .

(٥) **ضمانات لاحقة لتوقيع الجزاء :**

١) التظلم الادارى .

٢) الضمانات القضائية فى الحاكم التأديبية ومجالس التأديب .

٣) الطعن بالالغاء والطعن فى أحكام المحاكم فى قراراتالتأديب ومجالس التأديب امام المحكمة الادارية العليا .

خامسا : المبادىء الأساسية التى يقوم عليها الجزاء التأديبى

١) شرعية الجزاء :

يقصد بذلك ان يكون الجزاء الذى توقعة السلطة المختصة من بين الجزاءات التى نص عليها القانون على سبيل الحصر .

وهذا المبدأ يعنى الغاء كل قرار - فى ظاهره اذا كان يحوى بين طياته جزاء تأديبى لم يرد به نص فى القانون . " مقنع ".

٢) عدم تعدد الجزاء :

بمعنى أنه لا يجوز معاقبة العامل مرتين عن مخالفة ادارية واحده .

٣) عدم رجعية الجزاء :

يعنى أن الجزاء لا يرتب أثرا الا من تاريخ توقيعة تطبيقا لمبدأ عدم رجعية القـرارات الاداريـة .

٤) تناسب الجزاء مع المخالفة :

عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الادارى وبين نوع الجزاء ومقداره ـــ يخرج الجزاء عن الهدف منه ويمثل خطأ في استخدام السلطة ويفقد قرار التأديـــب أحد أركانه فيبطله (الغلو في استخدام السلطة)

سادسا : القرار التأديـبى والطعـــن

* قرار الجزاء المتقدم : يجوز سحبـه فى اى وقت .
* قرار الجزاء المشوع : لا يجوز سحبه أصلا باستثناء قرار الفصل الجزائى والاحكام الحديثة أجازت سحبه فى أى وقت ما لم يترتب عليه حقوق للاخرين .
* قرار الجزاء الباطل : لمصدر القرار سحبه خلال ٦٠ يوم .

والقضاء الحديث نص على جواز السحب بعد مواعيده ما لم يمس مصلحة الغير .

* مدى رقابة القضاء على القرار التأديبى :ـ

١) التأكد من صحـة الوقائع المكونة لركن السـبب .

٢) رقابة التكييـف بين القانون والوقائع .

* أثر الالغاء التأديبى :

الاثـر العام ;

هو زوال الجـــــزاء

والأثـر فى حالـة الغاء الجزاء لعيب فى الشكـــل لا يمنع العـوده للجـزاء مع استيفاء الاجراءات الشكلية الصحيحة

المبحث الخامس

انتهاء خدمة الموظفين

من المسلم به أن علاقة الموظف بالادارة ليست أبدية ، كما أن هذه الرابطة لا تنتهى ولا لسبب من الاسباب التى حددها المشرع على سبيل الحصر طبقاً للمادة ٩٤ ،٩٥ من القانون ٤٧ ـ ١٩٧٨ وهى على النحو الاتى :

أولا : بلوغ السن المقررة لترك الخدمة :

أن من حق العامل ـ ومن واجب الاداره ـ أن يستريح العامل بعد بلوغه سن معينه والمفترض ان قدرته على العطاء فى هذه السن تتضاءل وقد نصت م ٩٥ على ذلك بقولها " تنتهى خدمة العامل ببلوغه سن الستين وذلك بمراعاة احكام القانون ٧٩ ـ ١٩٧٥ ". ما لم يصدر قرار ـ عبر الخدمه من رئيس مجلس الوزاره .

ثانيا : عدم اللياقة للخدمة صحياً :

أن شرط الصلاحية الجمانية والعقلية كما هو ضرورى للتعيين فى الوظيفة ضرورى ايضا للاستمرار فيها بحيث اذا مرض الموظف وأصبح غير قادر على العمل فان للاداره فصله بعد استنفاذه لاجازاتـه المرضية كاملة وبناء على طلب الموظف وبقرار من القومسيون الطبى .

ثالثا : الاستقالة :

يقصد بالاستقالة رغبة الموظف فى ترك الخدمة بأدارته قبل بلوغ السن القانونى لسبب من الاسباب ، ولكن لا يجوز للموظف أن ينقطع عن العمل بعد تقديم الاستقالة بل يجب عليه الاستمرار فى العمل حتى تقرر الادارة قبولها .

* ونظـم القانـون الاسـتقالة على النحو الآتـي :

١) في حالة الاستقالة الصريحة : يجب أن يقدمها الموظف كتابة والا تكون معلقة علـى شرط أو قيد ، واوجب المشرع على الادارة أن تبت في الطلب خلال ثلاثين يومـاً من تاريخ تقديمة والا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون • ويجب على العامـل أن يستمر في عمله الى ان يبلغ بقرار قبول الاستقالة او انقضاء الميعاد السابـق ذكـره •

وللعامل أن يعدل عن الاستقالة قبل أن تقبلها الادارة بشرط ان يصل عدوله الـى علم بجهة المختصه بقبول الاستقالة وهي سلطة التعيين عاده •

ويجب ان يتم تقديم الاستقالة عن محض اختيار العامل ورغبته دون اكراه مادى أو ادبـى والا كانت باطلة •

واذا أحيل العامل الى المحاكمة التأديبية فلا تقبل استقالته الا بعد الحكم في الدعوى بغير جزاء الفصل او الاحالة الى المعاش م ٩٧ •

٢) الاسـتقالـة الحكيمـة :

وهـي تشـمل حالتـين :

أ ـ الانقطاع عن العمل بغير اذن ولها صورتين :

١ ـ اذا انقطع العامل عن عملة بغير اذن اكثر من خمسة عشر يوما متتالية • ما لم يقدم خلال الخمسة عشرة التالية ما يثبت ان انقطاعة كان بعـذر مقبـول •

والا اعتبرت خدمته منتهية بين تاريخ انقطاعة عن العمل •

٢ ـ اذا انقطع عن عمله بغير اذن تقبلة الادارة اكثر من ثلاثين يوما غـير متصله في السنة •

وفى الحالتين السابقتين يتعين انذار العامل كتابة بعد انقطاعة لمدة خمسة أيـــــــام فى الحالة الاولى وعشرة ايام فى الحالة الثانية ٠

ب ـ الالتحاق بخدمه جهة أجنبية بغير ترخيص : سواء أكانت حكومية أو غير حكومية مثال ذلك استمرار فى العمل فى خدمة دولة أجنبية بعد انتهاء الاعارة ٠

الاحالة الى المعاش أو الفصل التأديبي :
وذلك فى حالة اخلال العامل بواجبات وظيفته، واذا حكم على العامل بالاحالة الى المعاش أو الفصل انتهت خدمته من تاريخ صدور الحكم الا اذا كان موقوفا عن عمله فتعتبر خدمته منتهية من تاريخ وقفه .

) فقد الجنسية أو انتفاء شرط المعاملة بالمثل :
من المسلم به أن شرط الجنسية مطلوب للصلاحية لشغل الوظائف العامة وللاستمرار فيها بعد ذلك فان فقد المصرى جنسيته أو اذا عدلت دولة عربية عن السماح للمصريين بشغل الوظائف العامة فيها بعد أن كانت تسمح لهم بذلك من قبل فانهم يفقدون المنصب منذ فقد الشرط بقوة القانون .

٦) الفصل بقرار من رئيس الجمهورية :
قرر الدستور الصادر عام ١٩٧١ مبدأ أن الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى الا فى الاحوال التى يحددها القانون ، وبناء عليه صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ فى شأن الفصل بغير الطريق التأديبى بالشروط الاتية :

أولا : الحالات التى يجوز فيها الفصل بغير الطريق التأديبى :

١- اذا أخل الموظف بواجبات الوظيفة بما من شأنه الاضرار الجسيم بالانتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الاشخاص الاعتبارية العامة .
٢- اذا قامت بشأنه دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها .
٣- اذا فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التى يشغلها لغير الاسباب الصحية وكان من شاغلى وظائف الادارة العليا .
٤- اذا فقد الثقة والاعتبار وكان من شاغلى وظائف الادارة العليا .

ويلاحظ من الحالات الاربعة أن البند "١" و "٢" يشملان جميع الموظفين وأن البند "٣" و "٤" يقتصران على شاغلى وظائف الادارة العليا .

ثانيا : الاختصاص بالفصل غير التأديبى وضماناته :

قصر القانون حق الفصل غير التأديبى على رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير المختص وقرر القانون بعض الضمانات للموظف وهى :

أ - سماع أقوال العامل : وهذا يقتضى بالضرورة أن يواجه بما هو منسوب اليه وابداء وجهة نظره ودفاعه .
ب - أن يكون قرار الفصل مسببا لمنع التعسف وخضوع قرارات الفصل لرقابة القضاء .
جـ - الفصل بالطريق غير التأديبى لا يخل بحق العامل المفصول فى المعاش أو المكافأة .

د- لايجوز الالتجاء الى الفصل بغير الطريق التأديبي اذا كانت الدعوى بطلب الفصل قد رفعت أمام المحكمة التأديبية .

هـ- خضوع القرارات الجمهورية بالفصل غير التأديبي لرقابة القضاء الغاءا وتعويضا .

...

) الفصل كعقوبة تبعية :

من الملاحظ أن المشرع سواء في قانون العقوبات أو قوانين التوظف المختلفة قد ربط بين ارتكاب الموظف لبعض أنواع محددة من الجرائم وبين بقاؤه في الخدمة وجعل من الفصل عقوبة تبعية تترتب بحكم القانون .

فقد نصت م ٩٤ من القانون ٤٧ لسنة ٧٨ على المبادىء الاتية :

أولا : الاحكام التي تؤدي الى فصل الموظف هي :

أ - الحكم على العامل بعقوبة جناية في احدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو في القوانين الخاصة وهنا وضع المشرع في اعتباره نوع العقوبة وليس الجريمة التي صدر فيها الحكم .

ب - الحكم على العامل بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الامانة ويترتب على هذا أن العقوبة المالية في جريمة مخلة بالشرف لا يترتب عليها الفصل .

والملاحظ أن المشرع لم يحدد معيار لبيان الجريمة المخلة بالشرف والامانة وترك للادارة رخصة تقدير ذلك تحت رقابة القضاء .

ومن الجرائم المخلة بالشرف كما ورد في أحكام القضاء جرائم تبديد الاموال المحجوز عليها ولو وقع من مالكها - السرقة - غش القطن - المعاشرة غير المشروعة - اختلاس الاموال الاميرية - الرشوة - النصب - التزوير في محرر رسمي .

ثانيا : أثر الحكم بوقف التنفيذ :

قرر القانون المبادىء الاتية :

أ - اذا صدر الحكم مقترنا بوقف التنفيذ فانه لا يرتب جزاء الفصل .

ب - اذا كان الحكم الجنائي قد صدر على العامل لاول مرة فلا يؤدي الى انهاء الخدمة الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبق من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل .

ثالثا : أن الفصل يترتب على الحكم الجنائي بقوة القانون وليس بارادة الادارة بمعنى أن الفصل ينتج أثره اذا كان الحكم نهائيا .

الغاء الوظيفة المؤقتة :

اذا كان الموظف يشغل وظيفة مؤقتة فانه يعين لمدة محدودة ويعتبر مفصولا بقوة القانون بانتهاء المدة أو بانتهاء الاعمال (اذا كان معينا لعمل موقوت) • ما لم يجدد تعيينه •

) الوفـــاة :

نصت المادة ١٠١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ٧٨ على أنه اذا توفى العامل وهو بالخدمة يصرف ما يعادل أجر شهرين كاملين لمواجهة نفقات الجنازة بحد أدنى خمسون جنيها •

الفصل الخامس

المـال العـــــام

يحتاج المرفق العام لتحقيق هدفة وهو النفع العام فى المجتمع الى أموال عقارية ومنقولة له لأداء خدمتـــة للجمهـــــور ٠

غير أن تخصيص أموال الادارة للنفع العام اقتضى أن تختص تلك الأموال بقواعد منظمة لا نظير لها فـــى القانون الخاص ٠

وأموال الادارة ليست كلها سواء من حيث المعاملة فمنها ما تملكة الادارة مكلية عادية كملكية الافراد لأموالهم ويطلق على هذا الجانب من الاموال "الدومين الخاص" "الأملاك الخاصة" بينما يسمى الجانب الآخر مـــن اموال الادارة "الدومين العام " أو "الاملاك العامة " ٠

وتخضع اموال الدومين الخاص لذات القواعد التى تخضع لها أموال الافراد أما أموال الدومين العام نظـــرا لطبيعتها فتخضع لقواعد التشريع الادارى ليساعدها على تأدية غرضها فى خدمة الجمهور ٠

البحث الأول
معيار تميز ماهية المال العام

طبقا للمادة ٨٧، ٨٨ من القانون المدنى يمكن تحديد المبادىء الآتيـــة :

١ـ ان المشرع ترك للقاضى طبقا لكل حالة أن يحدد مايعتبر من مفردات المال العام من عدمة ٠

٢ـ ان المشرع اعتمد فى تحديد صفة المال العام على معيار "تخصيص المال العام للمنفعة العمومية" ولكى يعتبر المال عاما يجب أن يتوافر فيه شرطان :ـ

أ ـ ان يكون المال خاصا بالدوله أو بأحد اشخاص القانون العام الاخرى مثل المحافظة ٠٠ القرية والهيئة العامة ٠

ب ـ ان يخصص هذا المال "لمنفعة عامة" وذلك باستعمال الجمهور للمال العام مباشرة كالطـــرق والميادين العامة واما استعمال الجمهور للمال العام عن طريق مرفق علىكالمستشفيات العامـة الاميرية أو السكك الحديدية ٠

والاموال العامة قد تكون عقارية كالطرق والترع ونهر النيل وقد تكون منقولة كالكتب فى المكتبات العامة واسلحة الجيش والشرطة واثاثات دور الحكومة ٠٠ الخ ٠

البحث الثانى
كيف يكتسب المال صفة العمومية وكيف تزول عنه؟

أولا : يكتسب المال صفة العمومية بأن يكون مخصص لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار مـــن الوزير المختـــص ٠

ونفرق بين حالتـين :ـ

١ـ حالة ما اذا كان المال مملوكا من أولى الامر لشخص عام وهنا يكفى لاكتساب صفة العموميـــة ان يصدر بذلك تشريع أو قرار جمهورى أو قرار وزارى أو يكتفى بالتخصيص الفعلى كأن تـترك

الدولة الافراد يسيرون وسط املاكها فيتكون طريق عام ٠

٢ـ والحالة الثانية أن يكون المال مملوكا للافراد :ـ

يصبح المال مالا عاما اذا ما تملكة أحد الاشخاص العامة وخصصة لمنفعة عامة ٠
أما اذا اغتصبتة الادارة وخصصتة فعلا لمنفعة عامة فان الراجح أن الغصب لايحول المال الخاص بالافراد الى مال عام لان الغصب عمل غير مشروع ويمكن للافراد ألغاء قرارها في هذا الصدد ٠
لانه من الاحرى على الادارة أن تكتسب المال الخاص بأحد الافراد بالطرق المشروعة ثم تخصيصة بعد ذلك ٠

ثانيا : ويفقد المال العام صفته بانتهاء تخصيصة للمنفعة العامة وينتهى التخصيص بمقتضى قانون أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذى من أجلة خصصت تلك الاموال للمنفعة العامة ٠
وبانتهاء التخصيص يصبح المال العام مالا يملكة الشخص الاداوى الذى يتبعة المال ملكية خاصة كملكية الافراد لاموالهم الخاصة ٠

المبحث الثالث
الاثار المترتبة على ثبوت صفة المال العام

لحكمة تخصيص المال العام للنفع العام فانه يحتاج الى قواعد خاصة تنظمة لا نظير لها بالنسبة لأموال الافراد فى القانون الخاص ٠
وقد رتب القانون على ذلك الاثار أو النتائج الاتية :ـ

أولا : عدم جواز التصرف فى المال العام:ـ

نص القانون المدنى فى م ٨٧ على هذه القاعدة ومقتضى هذه القاعدة أن التصرفات الخاضعة للقانون المدنى من ايجار وبيع ورهن لا يمكن ان تطبق على الاموال العامة الا بعد أن تفقد صفة العمومية والحكمة من هذه القاعدة حماية المال العام لكى يحقق الغرض الذى من أجلة خصص المال ٠
ويقع باطلا أى تصرف من تصرفات القانون المدنى عليها وتتحمل الدولة مسئولية الاضرار الناتجة عن ذلك وهذه القاعدة مفروضة لصالح المرافق العامة ولمصلحة الاشخاص الادارية ٠

ثانيا : عدم جواز تملك المال العام بالتقادم:

نص على هذه القاعدة القانون المدنى عام/ ٨٧ الحكمة منها حماية المال العام لان الافراد قد يعتدون على جزء من الاموال العامة ويضعون يدهم عليها مدة طويلة وللادارة متى تنبهت أن تسترد المال العام مهما طالت مدة وضع اليد ٠
وهذه القاعدة شرعت لمصلحة الادارة والاشخاص الادارية ٠

ثالثا : عدم قابلية الاموال العامة للحجز عليها :

وذات الحكمة تنطبق هنا ايضا على هذه القاعدة ومقتضاها الا تنزع ملكية المال العام عن الادارة

جبرا بطريق الحجز عليه كاموال الافراد ٠

وتقوم هذه القاعدة على افتراض أن الدولة قادرة على تنفيذ التزاماتها دون ضغط أو اكراه ٠

رابعا : حماية المال العام جنائيا :ـ

بالاضافة الى الحماية التى قررها القانون المدنى للمال العام التى سبق عرضها قرر المشرع الحماية الجنائية للمال العام ليحفظة من تعدى جمهور المنتفعين أو اهمالهم كالطرق العامة ومجارى المياة وهذه الحماية مقررة فى بعض التشريعات وغيرها من القرارات الوزارية ٠

التكييف القانونى لحق الشخص العام على المال العـام :ـ

سبق الذكر أن الشخص العام يملك نوعين من الاموال ، الدومين الخاص ويملكها ملكية تامة كالافـراد لاموالهم، والدومين العام ٠

وبالنسبه للاخيرة ثار الخلاف حول حق الشخص العام أو الدولة على المال العام ٠

فبينما ذهب رأى الى أن حق الدولة على الاموال العامة هو حق اشراف ورقابة لان المال العام يتميز بأنه لا يمكن تملكة لا جبرا ولا اختيارا٠

وذهب الرأى الراجح الى أن حق الشخص العام على الاموال العامة هو حق ملكية عادية مقيدة بفكـرة تخصيص المال العام للنفع العام ٠

ولقد استقر القضاء الادارى فى مصر وساندة الفقة على أن الدولة هو المالكة للاموال العامة ومن حقوق الملكية حق استعمال المال واستثمارة والتصرف فيه بمرأعاة وجه المنفعة العامة ٠

النتائج المترتبة على حق الشخص العام فى ملكية الاموال العامة :ـ

١ـ ان الشخص العام يملك الثمار التى ينتجها المال العام اذا كان مثمرا كما يدخل فى ذمته ثمن المـال العام بعد بيعه اذا الغى تخصيصة للنفع العام ٠

٢ـ يلتزم الشخص العام بصيانة المال العام وبتعويض الاضرار التى قد تلحق الافراد من جراء الاهمـال فى صيانة المال العام ٠

٣ـ يلتزم الشخص العام برفع دعوى الاستحقاق ودعاوى وضع السيد لحماية المال العام ٠

البحث الرابـع
استعمال الافراد للمال العـام

القاعدة هنا انه يجب على الافراد ـ مثل الاشخاص العامة ـ ان يكون انتفاعهم بالمال العام فى حـدود الغرض الذى من اجله خصص المال العام ٠

ونحد استعمال الافراد للاموال العامة أحد صورتين :

١ـ ان ينتفع الجمهور بالمال العام انتفاعا عاما ٠٠ كالسير فى الطرقات والاستحمام فى شواطىء البحـار وارتياد المتاحف ٠

ويطلق الفقة على هذا الاستعمال "الاستعمال العام"

٢ـ أن يختص بعض الافراد بنوع من الاستعمال يغاير الغرض الذى من أجله خصص المال العام وان كان لا يتعارض من ذلك التخصيص مثل اقامة "كشك" أو اكشاك" علىنواصى الطرقات العامة أو على شواطئ البحـــر •
ويطلق الفقة على هذا الاستعمال "الاستعمال الخاص" أو الاختصاص بجزء من المال العام" •
ونتناول كل صورة من هاتين الصورتين :

أولا : الاستعمال العام للمال العــــام:

هو استعمال يكون فيه الجمهور على قدم المساواة بحيث يساعد على ممارسة الحريات العامة ••فمـــن يسير فى الطرق •• هو استعمال عام ويمارس ايضا احدى الحريات العامة وهو حرية التنقل ولهــذا فان القاعدة فى هذا الاستعمال يسيطر عليه قاعدتين :

١ـ حرية المنتفعين :

فالاصل أن يكون كل فرد حرا فى ان يستعمل المال العام وقتما يشاء هذا بالاضافة الى هـــذه الحرية (كقاعدة عامة) ان يكون انتفاع الافراد فى هذه الحالة دون مقابل غير ان الافراد وهـــم يستعملون المال العام يخضعوا للقوانين واللوائح وألا يحولوا بين الغير وبين حقه فى استعمـــال تلك الاموال العامة •
وتستخدم الادارة فى سبيل تحقيق المصلحة العامة هنا وسيلتان :

أ ـ سلطة البوليس : حيث يحق للادارة ان تحافظ على النظام العام بمعانية الثلاثة وهـــى الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة وتصدر الادارة هنا لوائح البوليس لتنظيـــــم تنفيذ استعمال الافراد للاموال العامة مثل تراخيص السيارات والباعة المتجولين أو جعـــل المرور فى اتجاة واحد فى بعض الطرقات •

ب ـ للادارة أن تضع تنظيمات بقصد حماية المال العام وصيانته ومثال ذلك أن تفرض رســـوم فى الطرق السريعة بين المحافظات "تحديد ثقل السيارات" التى تستعمل طريقا معينـــا حفظا له من التلف والتهدم •

٢ـ المساواة بين المنتفعين :

واساس ذلك قاعدة المساواة بين الافراد امام القانون وتطبيقا لذلك اذا فرضت الادارة قيودا أورسوما لاستعمال المال العام فيجب أن تنصب على جميع المنتفعين على قدم المساواة ولا يعفى منتفـــع منها دون مبرر قانونى •• إلا لاعتبارات المصلحة العامة مثل تخصيص بعض المتنزهات العامـة للاطفال أو قصر الانتفاع ببعض الاماكن يوما للاناث وحدهن أوالركوب فى الدرجة الاولى بالقطار •

ثانيا : استعمال المال العام استعمالا خاصا :

هو استعمال يغاير الغرض الذى من أجلة خصص المال العام وان كان لا يحول دون تحقيق هذا الغرض كما أنه يقتصر على فريق من الناس دون غيرهم وينطوى على حرمان الغير من الانتفاع بهذا الجزء من المال العام الذى يختصون به مثل الترخيص بوضع كشك على ناصية الطريـــــق أو وضع اشغالات أمام المقهى •

مقارنه بين الاستعمال العام والاستعمال الخاص للمال العام

وجه المقارنة	الاستعمال العـــــام	الاستعمال الخـــــاص
الـــدوام	حق وحرية عامـــــــــة	استعمال عـــــــارض
الترخيـــص	وقت مايشاء الفردوبدون ترخيـــص	باذن أو ترخيص سابق من الادارة
المقابـــل	كقاعدة عامة بدون مقابــــــل	بمقابـــــــل

ويرجع الفقة الادارى النظام القانونى لاستعمال الافراد للمال العام استعمالا خاصا الى نوعين :

١ــ <u>الاستعمال الخاص فى صورة ترخيص:</u> <u>ويتخذ صورتين</u> :

أ ــ استعمالا لايتطلب اتصالا دائما بالمال العام: مثل ترخيص الاكشاك والعربات •

ب ــ استعمال يتطلب اتصالا أكثر دوما بالمال العام: مثل السماح لبعض شركات الامتياز بمد خطوط حديدية أو حفر انفاق أو بناء كبارى أو توصيل مياة •

٢ــ <u>الاستعمال الخاص فى صورة عقـــد :</u>

وهذا النوع يتم بمناقشة ثم اتفاق يتم بين الادارة والافراد فى صورة عقود ادارية مثال ذلك تخصيص اجزاء معينه من الاسواق العامة لبعض الباعة أو شغل جزء من شاطىء البحر لبناء الكبائن للاستحمام•

وهناك فارق كبير بين تكييف مركز المنتفع على أنه ترخيص أو عقد ادارى ففى الحالة الاولى يخضع مركـــزة القانونى لنظام القرارات الادارية أما الفرض الثانى فان مركزه يصبح اكثر استقرارا لتطبيق احكام العقـــود الاداريـــــة •

الفصل السادس

القرارات الادارية

المبحث الاول

تعريف القرارات الادارية

القرار الادارى هو افصاح الادارة عن ارادتها الملزمة للافراد فى الشكل الذى يحدده القانون بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد احداث مركز قانونى معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة .

ونشتق من هذا التعريف الاتى :

١) القرار الادارى باعتباره افصاح عن ارادة الادارة يعتبر عملا قانونيا وعلى ذلك يستبعد من مجال القرارات الادارية الاعمال المادية التى تأتيها الادارة كارتكاب أحد عمال الادارة العامة حادث بسيارة الادارة أو الاضرار التى تنتج عن أعمال الاشغال العامة .

٢) يخرج عن مجال القرارات الادارية أعمال السلطة التشريعية البحتة كالقوانين وغيرها من الاعمال التى استوجب الدستور صدورها عن مجلس الشعب . أما قرارات رئيس مجلس الشعب بتعيين الموظفين وفصلهم وتأديبهم وغيرها فهى من القرارات الادارية .

٣) يخرج أيضا عن مجال القرارات الادارية أعمال السلطة القضائية البحتة كالاحكام التى تصدر عن المحاكم .

٤) ويخرج عن مجال القرارات الادارية أعمال الجماعات والهيئات الخاصة وأشخاص القانون الخاص كالشركات .

٥) العقود الادارية باعتبارها تلاقى بين ارادتين تخرج عن مجال القرارات الادارية التى تصدر عن الارادة المنفردة للادارة .

٦) القرار الادارى يجب أن يحدث مركزا قانونيا جديدا كالتعيين أو يعدل فى المركز القائم كالترقية أو ينهى المركز القائم كالفصل من الخدمة ويقصد بالمركز القانونى الحالة التى يوجد فيها الفرد ازاء القانون (كالموظف مثلا ، والزوج) .

٧) في جميع الاحوال يجب أن يكون المركز القانوني الذي يحدثه القـــرار ممكنـا من ناحية التنفيذ وجائزا من الناحية القانونية بمعنـــى اتفاقه مع أحكام القانون والقواعد التنظيمية الاعلى .

٨) يتعين أن يكون الهدف من القـرار ابتغاء المصلحة العامة والا وصـف بعيب الانحراف في السلطة .

٩) أعمال السيادة من القرارات الادارية ولكنها تخرج بالنص الصريح عـن ولاية القضاء وهي التي تصدر عن الادارة باعتبارها سلطة حكم لاسلطـة ادارة .

المبحث الثـــانى

أنــواع القـرارات الاداريـــة

تنقسم القرارات الادارية من حيث :-

أ) مداها وعموميتها الى :-

١) قرارات تنظيمية عامة :

وهى التى تحتوى على قواعد عامة مجردة ملزمة تنطبق على عـدد غير محدد من الحالات أو الافراد متى توافرت فيهم شروط وأوصـاف تطبيقها مثل اللوائح التنظيمية ٠ (دخول كلية الشرطـــة) / (تعيين فى وظيفة) واللوائح التنفيذية ولوائح الضبـــط أو البوليس ٠

٢) قرارات فرديـــة :

وهى التى تصدر بصدد فرد معين بالذات أو افراد معينين بالذات أو أفراد معينين بذواتهم وتستنفذ موضوعها بمجرد تطبيقهــا على الفرد مثل - قرار التعيين - الترقية - الجزاء - انهاء الخدمـة ٠

ب) موضوعهـا ينقسم الـى :

١) القرارات المنشئة :

وهى التى بموجبها ينشأ الحق مثل قرار التعيين أو الترقيـــة (او بمنح ترخيص معين) اذ بدون صدور القرار لاينشأ حـــق الموظـف ٠

٢) القرارات الكاشفة :

هى قرارات لاتستحدث جديدا فى عالم القانون بل تقرر حالـــة موجودة من قبل ، وتكون فى الحالة التى يستمد فيها العامـل حقه من قاعدة عامة موضوعية منصوص عليها فى قانون أو لائحـة وكل مافعله القرار هو الكشف عن هذا الحق ، مثل التسويـات ، أو قرار بأن طالبا قد نجح فى الامتحان ٠

ج) من حيث النفاذ وأثرها على الافراد ، تنقسم الى :

١) قرارات نافذة في حق الافراد • (المتعاملين مع الإدارة) حيث يجبر الافراد على طاعتها قهرا •

٢) قرارات غير نافذة في حق الافراد كالتعليمات الداخلية والمنشورات المصلحية (خاصة بالموظفين داخل الإدارة) • ويقتصر اثرها القانوني على الادارة مثل التي يصدرها الرؤساء الاداريون لمرؤوسيهم لبيان كيفية تنفيذ القوانين واللوائح ولا تفرض التزاما على الافراد المتعاملين مع الادارة •

د) من حيث رقابة القضاء :

١) قرارات تخضع لرقابة القضاء وهو جميع القرارات (الغاء وتعويضا)

٢) قرارات لاتخضع لرقابة القضاء مثل أعمال السيادة

(قرارات الحرب •• معاهدات •) ويترك تقديرها وتحديد ها لرقابة القضاء •

المبحث الثالث

أركــان القــرار الادارى

يقوم القرار الادارى على خمسة اركان ـ يلزم لكى يكون القــرار صحيحا توافر هذه الاركان الخمسة والا يشوب احدها عيب من العيوب .

وسوف نستعرض فيما يلى كل ركن من هذه الاركان على حدة وكيف يتسرب العيب الى هذا الركن وهوما يسمى بأوجه بطلان القرار الادارى أو عيوب القرار الادارى :

الركن الاول : ركن السبب : هو اشارة المرور بالنسبة لقرار الادارة .

يجب أن يقوم القرار الادارى على سبب يبرره خارج ومستقل عن ارادة رجل الادارة ، والمقصود بالسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التى تبرر تدخل الادارة بسلطتها الملزمة لاحداث الاثر القانونى الذى تستهدفه من القرار .

أمثلة للحالة الواقعية (المادية) وضع اشغالات فى الشارع العام (قرار بالازالة) + منزل ايل للسقوط (قرار هدم) .

أمثلة للحالة القانونية ـ بلوغ الموظف السن المقررة للاحالة للمعاش . (قرار بالمعاش) أو ارتكاب جريمة تأديبية (قرار بجزاء معين)

* يلزم لصحة السبب شروط ثلاثة :ـ

١) ان يكون هناك تزامن بين الحالة الواقعية أو القانونية وبين ارادة الادارة بمعنى قيام هذه الحالة وقت صدور القرار (تزامن معاصرة) .

٢) ان يكون السبب مبررا للنتيجة التى وصل اليها القرار أى كافيا لتبرير هذه النتيجة . (الكفاية)

٣) صحة الوصف القانونى للواقعة .

فاذا لم تكن الحالة الواقعية او الحالة القانونية قائمة وقت اصدار القرار او كانت قائمة ولم تكن كافية لتبرير النتيجة التى وصل اليها القرار يعتبر القرار فى هذه الحالة باطلا لفقدانه لركن السبب أى لعيب فى السبب .

والقضاء الادارى يراقب مشروعية السبب من ناحيتين :

١) التحقق من صحة الوقائع التى قام عليها القرار وصحة نسبتها الى العامل ٠

٢) التحقق من ان الوصف القانونى للوقائع صحيح من الناحية القانونية ٠

الركن الثانى : ركن الشكل القانونى :

يقصد بالشكل الصورة التى يحتم القوانين أو اللوائح افراغ القرار فيها والاصل انه لايشترط ان يصدر القرار فى شكل معين فقد يكون القرار الادارى ضمنيا فتقديم الموظف لتظلم ومرور ستون يوما دون ان يعلنه ردا بالرفض او القبول قرينة قانونية على ان قرارا ضمنيا صدر بالرفض ، مثال ذلك م/٢٤ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨م٠ وقد يكون القرار سلبيا مثل حالة امتناع الادارة من اتخاذ قرار كان من الواجب قانونا عليها اتخاذه الا ان الغالب الاعم ان يكون القرار مكتوبا ٠

ولكن اذا كان ذلك هو الاصل الا اذا وجد نص صريح يستلزم المشرع بموجبه شكلا معينا يتعين فى هذه الحالة على مصدر القرار قبل اصداره مراعاة هذا الشكل فاذا اغفل هذا الشكل أو راعى الشكل المطلوب ولكن بطريقة غير كاملة كان القرار باطلا لفقدانه لاصداره الاول ركن الشكل ٠

ومن أمثلة ذلك :

- اذا كان قانون تنظيم الجامعات ينص على أن تعيين أمين عام الجامعة يكون بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ موافقة مجلس الجامعة فان صدور القرار دون مراعاة أخذ هذه الموافقة يوءدى الى بطلانه ٠
- أو فى حالة الترقية ضرورة اخذ رأى شئون العاملين ٠
- فى حالة الجزاء اكثر من ٣ أيام لابد أن يكون التحقيق كتابى ٠
- والامثلة كثيرة ومنها حق الدفاع فى مجال التأديب شكلية كضمانة للعامل واغفالها يوءدى الى بطلان القرار ٠

يحدث العيب فى القرار الادارى من ناحية الشكل فى حالتين :

١) ترك الادارة للاشكال المطلوبة تماما أو كلية .

٢) تنفيذ الادارة للاشكال ولكن بطريقة ناقصة .

والشكليات الجوهرية فقط اغفالها هو الذى يؤدى الى بطلان القرار على عكس الشكليات الثانوية . وتكون الشكلية جوهرية اذا كان من شأن اغفالها التأثير على ارادة مصدر القرار كتوقيع جزاء على عامل دون ان يتمكن من ابداء دفاعة وكذلك اغفال أخذموافقة جهة معينة قبل اصدار القرار .

الركن الثالث : ركن الاختصاص :

هو صلاحية يسبغها المشرع على الموظف لابرام تصرف ما ، والقاعدة انه على الموظف او الهيئة المنوط بها اصدار قرار معين أن تلتزم حدود الاختصاص كما رسمها القانون ومخالفة قواعد الاختصاص يعيب القرار ويؤدى الى بطلانه أو انعدامه حسب الاحوال .

ويقوم الاختصاص على اربعة عناصر :

١) عنصر شخصى يتمثل فى تحديد الافراد الذين يجيز لهم القانون اصدار قرارات أدارية بأنفسهم وهم الموظفون العموميون القانونيون مع الاخذ فى الاعتبار بفكرة الموظف الفعلى .

ومن ثم لايجوز التفويض مثلا الا اذا نص القانون على ذلك .

٢) عنصر موضوعى : اى اعمال محددة ويتمثل فى موضوع القرار بحيث لايتعدى لهذا الموضوع أو هذه الاعمال الا السلطة التى اعطاها المشرع مكنه من ذلك .

٣) عنصر زمنى : يتمثل فى المدى الزمنى الذى يجوز لصاحب القرار خلاله ممارسة اختصاصه ، فاذا انتهت زال اختصاصه .

٤) عنصر مكانى : يتمثل فى النطاق الاقليمى الذى يمارس فيه صاحب الاختصاص اختصاصه .

* اذا ماتوافرت العناصر الاربعة يكون القرار صادرا من مختص وفـــى حدود اختصاصه وصحيحا مع الاخذ فى الاعتبار بفكرة التفويض فـــى الاختصاص والحلول القانونى .

* ويكون القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص اذا صدر من شخص ليس لـــه أهلية اصداره ويكون ذلك لصدوره من شخص ليست له صفة الموظـــف العام او فى موضوع لايدخل فى اختصاصه وفى غير المجال الزمنـــى أو المكانى الذى يمارس اختصاصه خلالهما .

* وعيب عدم الاختصاص درجات فيكون القرار منعدما فى حالة غصـــب السلطة او الاعتداء الجسيم على الاختصاص كأن يصدر وزير الحربيـــة قرار بترقية موظف فى وزارة التعليم وقد يكون عيبا بسيطا فيـــؤدى الى بطلان القرار وليس انعدامه .

وترتيبا على ماتقدم يمكن تعريف الاختصاص بانه " صلاحية رجل الادارة للقيام بما عهد اليه به فى الحـــدود الموضوعية والمكانيـــــة والزمانية التى يبينها القانون .

الركن الرابع : ركن المحل : (موضوع القرار) (نتيجه)

هو الاثر القانونى الذى يترتب على القرار الادارى مباشرة ، أى يقصد بمحل القرار موضوعه فقرار الفصل محله انهاء العلاقـــــة الوظيفية بين العامل والدولة .

وموضوع القرار هو الاثر القانونى الذى تستهدفه الادارة من القـرار الادارى ، ومحل القرار اما ان يكون انشاء مركز قانونى جـــديد مثل قرار التعيين او تعديل مركز قانونى قائم مثل قرار الترقيـــة أو الغاء مركز قائم مثل قرار الفصل والعيب الذى يتصل بمحـــل القرار هو عيب مخالفة القانون .

وبجب ان يكون الاثر القانونى (المحل) المتولد عن القرار الادارى متعينا وممكنا وجائزا قانونا . وذلك ان القرار لكى يكون صحيحـا : شروط صحه محل القرا
(١) يجب ان يكون محله متفقا مع احكام القانون بالمعنى الواسع بمعنـــى اتفاقه مع القواعد التشريعية الاعلى والعرف الادارى و المبادىء العامة للقانون (٢) وعدم مخالفة للاحكام القضائية النهائية فاذا ماصـــدر القرار بالمخالفة لذلك شابه عيب مخالفة القانون (للخطأ فى تفسيـــر القانون أو تطبيقه)

مثال : اذا أصدرت الادارة قرار بفصل موظف مخالفا لقاعدة قانونية في غير الحالات المسموح بها يكون محل القرار غير مشروع والقرار باطل .

الركن الخامس : ركن الغاية او الهدف من القرار : مصلحة عامة

هو النتيجة النهائية التي يجب ان يسعى رجل الادارة الى تحقيقها وفي جميع الاحوال هي تحقيق المصلحة العامة فاذا ماخرج عن هذه الغاية وهدف من وراء قراره تحقيق نفع ذاتي لنفسه أو محاباة لقريبه أو انتقام سياسي او اي سبب اخر غير المصلحة العامة يكون قراره باطلا لانحراف في استخدام السلطة او اساءة استعمالها وهو مايسمى بعيب الانحراف بالسلطة .

وهذا العيب في القرار الاداري من العيوب القصدية التي يقع على من يدعيه الاثبات .

ومن امثلة الانحراف بالسلطة :

١) محاباة كأن ينقل عامل من وزارة الى أخرى لتشغر وظيفته ليرقى عليها في تاريخ معاصر للنقل عامل آخر يمت بصلة ما لمصدر القرار .

٢) تحقيق نفع ذاتي لمصدر القرار .

٣) الانتقام السياسي . (الديني .

المبحث الرابع

انقضاء القرار الاداري

للقرار الاداري قوة تنفيذية توجب احترامه . وانقضاء القرار يعني فقدان القرار لقوته التنفيذية وقد يكون ذلك عن طريق :
الادارة او عن طريق القضاء .

أولا : انقضاء القرار عن طريق الادارة :

تنقضي القوة التنفيذية للقرار عن طريق الادارة بوسيلتين :-

أ) **الالغـــــاء :**

وهو القضاء على القوة التنفيذية للقرار واثاره بالنسبة.للمستقبل فقط ويظل منتجا لاثره فى الماضى .

وفكرة الالغاء تثور بالنسبة للقرارات الادارية جميعا .

خصوصاً دعوى الالغاء امام القضاء الاداري.

ب) **السحـــب :**

وهو تجريد القرار من قوته التنفيذية وآثاره باثر رجعى وبالنسبة للمستقبل ايضا مثل صدور قرار انهاء خدمة عامل . اذا صدر قرار بسحبه يعنى فقد انه لقوته القانونية بالنسبة للماضى والمستقبل واعتباره كأن لم يكن . بحيث يعتبر القرار معدوما من يوم ولادته وفكرة السحب تثوربالنسبة للقرارات الادارية المعيبة فقط .

حالات سحب القرارات الادارية :

أ) **قرارات لايجوز سحبها :**

١) القرارات السليمة باستثناء قرارات الفصل من الوظيفة اذا عين أحد فيها حتى لايضار تطبيقا لفكرة العدالة .

٢) القرارات الباطلة التى تحصنت بانقضاء ميعاد السحب أو الالغاء ٦٠ يوما دون ورود طعن عليها لدواعى الاستقرار واحترام الحقوق المكتسبة .

ب) **قرارات يجوز سحبها فى اى وقت :**

السلطة التىتملكالسحب هى السلطة التى اصدرت القرار او السلطة الرئاسية لها .

١) قرارات التسويات باعتبارها تدخل فى نطاق السلطة المختصة للادارة .

٢) القرارات التأديبية مالم تتضمن مساسا بالمراكز القانونية للاخرين .

٣) القرارات المنعدمة لانه لا اثر لها .

٤) القرارات التنظيمية حيث يجوز ان تلغيها او تعدلها أوتستبدلها حيث لايتولد عنها الا مراكز تنظيمية عامة وموضوعية وعدم وجود حق مكتسب لاحد .

٥) القرارات الوقتية : مثل ندب موظف لفترة موءقتة حيث يجوز الغاء الندب .

ثانيا: انقضاء القرار الادارى عن طريق القضاء :

ينقضى القرار الادارى عن طريق القضاء بدعوى الالغاء والخصومة فى دعوى الالغاء خصومة عينية تقوم على اختصام القرار المطعون عليه ، وحجية الحكم بالالغاء حجية عينية اى اعدام القرار ومحو اثاره من يوم وروده وهو مايقابل اثار السحب عن طريق الادارة .

أنواع الالغاء القضائى ثلاثة :

١) **الالغاء الكلى :**

وفيه يكون الالغاء شاملا لجميع جزئيات القرار مثل حكم بالغاء قرار فصل عامل يوءدى الى اعتبار قرار الفصل كأن لم يكن وما يترتب على ذلك من اثار .

٢) **الالغاء الجزئى :** (نسبى)

هو الغاء للقرار من بعض جزئياته فقط دون مساس بالاجزاء الباقية من القرار مثل الحكم بالغاء قرار ترقية فيما يتضمنه من تخطى أحد العاملين .

٣) **الالغاء المجرد :**

يكون حيث يشوب القرار عيب يتصل بكل جزئياته أو اغلبها فيصدر الحكم بالغاء للقرار الغاء مجردا مثل : اذا صدر قرار بالترقية من الدرجة الثانية الى الاولى شاملا لعدد عشرة عاملين وكان ذلك فى ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قبل تعديله وصدر القرار بنسبة ٥٠٪ اختيار و ٥٠٪ اقدمية فى حين ان النسبة كانت ١٠٠ ٪ اختيارًهنا تحكم المحكمة بالالغاء المجرد لعيب فى اساس القرار يمس كل جزئياته ويعود الامر الى جهة الادارة لترقى نفس العدد الاساس الجديد بالشروط القانونية من تاريخ الحركة الاولى .

مراحل الطعن القضائى :

١) **التظلم :**

للمتضرر من القرار الادارى ان يتظلم منه لمصدر القرار او للسلطة الرئاسية لمصدره .

بعض القرارات لايجوز اللجوء الى القضاء لطلب الغائها الا بعد التظلم منها كقرارات الفصل والترقية فمثلا وهو مايسمى بالتظلم الوجوبى .

٢) بدأ ميعاد التظلم:

على المتضرر من القرار ان يتظلم خلال ستون يوما تبدأ من:

أ) نشر القرار فى النشرة المصلحية .
ب) اعلان صاحب الشأن بالقرار .
ج) العلم اليقينى بكل محتويات القرار علما نافيا للجهالة (اذا لم يتم النشر او الاعلان)

اذا صدر قرار برفض التظلم وجب ان يكون مسببا ، وفوات ستون يوما تبدأ من يوم تقديم التظلم يكون بمثابة رفض ضمنى للتظلم .

٣) رفع الدعوى :

- ترفع الدعوى خلال ستون يوما من تاريخ الرفض الصريح للتظلم ومن تاريخ الرفض الضمنى بالمدلول السابق .

- اذا مارفعت الدعوى دون مراعاة هذه المواعيد تكون الدعوى غير مقبولة من الناحية الشكلية .

٤) قطع المواعيد :

تقطع المواعيد بالوسائل الاتية :
١) التظلم الادارى
٢) طلب المساعدة القضائية .
٣) رفع الدعوى ولو امام محكمة غير مختصة
٤) اتخاذ مسلك ايجابى فى سبيل استجابة الادارة الى التظلم ويحسب التاريخ فى هذه الحالة من التاريخ الذى تكشف فيه الادارة عن نيتها فى رفض التظلم .

المبحث الخامس

بطلان القرارات الادارية وانعدامها

- لكى يكون القرار سليما يجب ان يقوم على الاركان الخمسة السابقة ولم يشب اى ركن من هذه الاركان عيب .

و أى عيب فى هذه الاركان يؤدى الى بطلان القرار او عدم صحته والقرارات الباطلة كالصحيحة منتجة لكافة اثارها الى ان تنقضى بالغائها او سحبها .

- حاول مجلس الدولة المصرى وضع تفرقة بين القرارات الباطلة والقرارات المنعدمة ووضع معيار للتفرقة بين النوعين الا انه لم يضع معيارا حاسما فى هذا الشأن ويمكن من استعراض الاحكام القول بأن المخالفة إذا كانت بسيطة تؤدي الى بطلان القرار واذا مابلغت درجة كبيرة من الجسامة تؤدي الى انعدام القرار.

والعيب الجسيم هو مخالفة القرار للقانون بدرجة يتعذر معها القول بانه يعتبر تطبيقا لقانون او لائحة .

* تطبيق على سبيل المثال :

اذا ما اعتدت سلطة ادارية لاتمت بصلة الى السلطة الادارية المختصة باصدار القرار تسمى هذه الحالة حالة غصب السلطة وتؤدى الى انعدام القرار وليس بطلانه لجسامة العيب " كأن يصدر وزير الحربية قرارا بترقية موظف بوزارة التربية " .

اما اذا كانت السلطة التى اصدرت القرار تمت بصلة الى صاحب الاختصاص فى اصداره كما لو اصدره وكيل للوزارة وهو من اختصاص الوزير دون تفويض يكون العيب فى هذه الحالة بسيطا ويؤدى الى بطلان القرار وليس انعدامه .

أثر التفرقة بين القرار الباطل والمنعدم :

١) القرار الباطل كالصحيح تماما (إذا تحصن) وينتج كافة اثاره القانونية ولاينقضى الا بالسحب او الالغاء ولايجوز سحبه الا بعد ٦٠ يوما دون طعن او تظلم منه وترد عليه قواعد تحصن القرارات الادارية .

أما القرار المنعدم : لايلزم اتخاذ اى اجراء لنقضه ويتعين اعتباره كأن لم يكن باعتباره عقبة مادية ولايتحصن فى اى وقت دون التقيد بميعاد معين .

تنفيذ القرار الباطل (كالصحيح إذا تحصن) لايرتب مسئولية الادارة بل ان عدم تنفيذه هو الذى يرتب المسئولية للموظف .

اما القرار المنعدم فتنفيذه يحمل الادارة مسئولية التعويض ولايتحمل العامل الذى يمتنع عن تنفيذه اى جزاء .

الفصل السابع
العقــــود الاداريــــــة

المبحث الاول
ماهيـــة العقود الاداريـــــــــــة

كما تلجأ الادارة الى القرار الادارى الذى يصدر عن ارادتها المنفردة تلجـــــأ الى العقد باعتباره اتفاق بينها وبين الافراد صادر عن ارادتين لتحديد واجبات وحقـــوق كل طرف لتحقيق هدف عام محـــــدد .

وتنقسم عقود الادارة الى قسميـــــن :

١ – عقود تخضع للقانون العام او التشريعات الادارية والتى تظهر فيها الادارة باعتبارها سلطة عامة وقد اطلق عليها القضاء والقانون " العقود الادارية "

٢ – عقود تخضع للقانون الخاص كالعقود التى يبرمها الافراد فيما بينهم .

والذى يعنينا بصدد دراستنا للتشريعات الادارية هو العقود الادارية .

ومن ثم فان الامر يحتاج الى تمييزها ومعرفتها .

كيف نميز العقود الاداريـــــة :

وفقا لاحكام القضاء الادارى الفرنسى والمصرى فان " مناط العقد الادارى ان تكـــون الادارة احد اطرافه وان يتصل بنشاط المرفق العام من حيث تنظيمه وتسييره بغية خدمـــــة راغه مراعاة لوجه المصلحة العامة وان يأخذ العقد باسلوب القانون العام وما ينطـــوى عليه من شروط استثنائية غير مألوفة فى القانون الخاص سواء تضمن العقد هذه الشــــروط او كانت مقررة بمقتضى القوانين واللوائح " .

وبناء على ذلك يقوم معيار تمييز العقود الادارية على العناصر الآتيـــة :

١ – ان يكون الشخص المعنوى العام طرفا فى العقد : واشخاص القانون العـــــام هى الدولة و المحافظة والمركز والمدينة والحى والقرية والهيئة العامة

٢ – ان يتعلق ابرام العقد بتسيير مرفق عام :

وصورة ذلك ان يتعلق العقد بتنظيم المرفق العام او باستغلاله او بالمعاونـــــة فى تسييره عن طريق توريد مواد او تقديم خدمات او عن طريق استخدام المرفـــــق ذاتـــــه .

ولا تعتبر العقود التى تبرمها الادارة ادارية الا اذا ارادت هى ذلك .

٣ – ان تختار الادارة وسائل القانون العام :

وتعتبر الادارة قد اختارت وسائل القانون العام اذا توافرت فى العقـــــــــد احد الامور الآتيـــــة :

أ– اذا ضمنت الادارة العقد شروطا غير مألوفة فى القانون الخاص :

ومثال ذلك انتشترط الادارة لنفسها حق الفسخ دون حاجة الى اللجوء للقضاء او دون خطأ من جانب المتعاقد الآخر او تنص على اختصاص المحاكم الاداريـــة بالنزاع .... الخ .

ب – اذا كان من شأن العقد ان يؤدى الى اشتراك المتعاقد مع الادارة مباشـــرة فى تسيير المرفق العام وان يسير المرفق العام وفقا لقواعد القانـــــون العام لانها هى التى تتطلب وسائل غير مألوفـــة فى معاملات الافـــــراد فيما بينهـــم .

المبحث الثانى
انـــــواع العقود الاداريـــــة

تنقسم العقود الادارية الى الانواع الاداريـــــة :

اولا – العقود الادارية بتحديد القضاء والعقود الادارية بتحديد القانون :

قد تكون العقود ادارية بتحديد القانون لان المشرع قد نص على جعل الاختصـــــاص بها للقضاء الادارى مثل عقد الاشغال العامة وعقد بيع املاك الدولة وعقود اشغال الدومين العام وعقود القروض العامة التى تبرمها الدولة ، وهذا النظـــــام يؤخذ به فى فرنســـا .

اما العقود الادارية بتحديد القضاء فهى ما تخرج عن الحالات السابقة غير انـــه يجب ان تتوافر فيها الشروط السابق ذكرها فى العقود الادارية ويترك تقدير ذلـــك للقضاء بحسب طبيعة هذه العقود .

وفى مصر اصبحت العقود ادارية بطبيعتها وفقا لخصائصها الذاتية لها بتحديـــــد القانون ويترك امر ذلك لتقدير القضاء ويستعين فى ذلك بنية الادارة وشـــروط العقد غير المألوفة فى القانون المدنى او التجارى ..... الخ .

ثانيا - العقود الادارية المسماه وغير المسماه :

معظم العقود الادارية عقود مسماه لها نظامها القانونى الخاص بكل منها ، والعقود المسماه هــــى :

١ - عقد امتياز المرافق العامة : وقد سبق الحديث عنه .

٢ - عقد الاشغال العامة : وهو عبارة عن اتفاق بين الادارة واحد الافراد (شركة مقاولة) بقصد القيام ببناء او ترميم او صيانة مبانى (نظافة) او منشآت عقارية لحساب احد الاشخاص الادارية ولمنفعة عامة .

ويشترط فى هذا العقد توافر الشروط الآتيــــة :

أ- يجب ان تتعلق هذه الاعمال بعقار .

ب - يجب ان تتم هذه الاعمال لحساب شخص عام

ج - يجب ان يكون الهدف من العقد تحقيق نفع عام .

٣ - عقد التوريـــــــد :

هو اتفاق بين شخص ادارى عام وفرد او شركة يتعهد بمقتضاه الفرد او الشركة بتوريد منقولات معينة للشخص المعنوى لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معيـــــــن ، كما يجب توافر شروط العقد الادارى الثلاثة ومثل ذلك توريد بضائــــــع مختلفة كمواد التموين والغاز والادوات .

٤ - عقد النقــــــل :

عقد النقل مثل عقد التوريد ولكنه ينصب على تعهد الفرد او الشركـــــــة بنقل منقولات للادارة او بوضع وسائل النقل تحت تصرف الادارة

٥ - عقد تقديم المعاونـــة :

هو عقد يلتزم بمقتضاه شخص خاص او عام بالمساهمة نقدا او عينا فى نفقات مرفق عام او اشغال عامة . مثل ذلك المساهمة فى نفقات انشاء طريـــــق او انشاء نادى رياضى او توسيع ميناء عام او مستشفى .

وبحب ان تكون المساهمة اختيارية حتى ولو كان بناء على عرض او طلـــــب الادارة .

٦ - القرض العـــــام :

هو عقد بمقتضاه يقرض احد الافراد او البنوك مبلغا من المال للدولـــــــة او لاحد الاشخاص العام .

- عقد ايجار الخدمـــات :

هو اتفاق بمقتضاه يقدم احد الاشخاص خدماته لشخص من الاشخاص العامة فى مقابـــل يتفق عليــه .

- العقود غير المسمــاه :

هى العقود التى تلجأ اليها الادارة ولم ترد فى القانون ومثلها العقــود المتعلقة باستغلال الاموال العامة مثل استعمال الافراد للمال العام استعمالا خاصا .

المبحث الثالث

الاحكام القانونية للعقود الادارية

كيف يبرم العقد الادارى ؟

على خلاف عقود القانون المدنى التى تقوم على حرية التعاقد يفرض التشريع الادارى على حرية الاشخاص الادارية قيودا فيما يتعلق بشكل العقد وموضوعه .

والاصل فى هذا أن المشرع هو الذى يبين طريقة ابرام العقود الادارية مستهدفا أمرين :-

١) تحقيق اكبر وفر مالى للخزانة العامة وهو ما يفرض على الادارة اختيار المتعاقد الذى يقدم أفضل الشروط المالية .

٢) مراعاة المصلحة الادارية وذلك بتمكين الادارة من اختيار اكفأ المتقدمين لاداء الخدمة العامة بصرف النظر عن الشروط المالية .

- ومن حيث الشكل فأن العقود الادارية يجب أن تكون مكتوبة كقاعدة عامة وتتم العقود فى صورة " دفتر شروط " تحرره الادارة سلفا ويقبله المتعاقد كما هى كما قد يشترط القانون ضرورة حصول الادارة المختصة على استفتاء أو تصريح سابق بأبرام العقد فى بعض الحالات (مجلس الدوله) أو جهاز المحاسبات أو البرلمان عمثل عقود التزام المرافق العامة .

ويمكن رد طرق ابرام العقود الادارية الى طريقتين رئيسيتين هما :-

- طريقة المناقصات وطريقة المزايدات العامة .

والمناقصة العامة طريقة بمقتضاها تلتزم الادارة باختيار أفضل من يتقدمون للتعاقد شروطا سواء من الناحية المالية أو من الناحية الخدمية (الفنية) المطلوب أداؤها .

والمناقصة عكس المزايدة .

فالاولى تستهدف اختيار من يتقدم بأفضل من عطاء (اشغال عامة) .

والثانية ترمى الى التعاقد مع من يتقدم بأعلى عطاء (بيع . ايجار)

والاصل هو حرية الادارة فى التعاقد اذا لم يوجد نص يفرض عليها الالتجاء الى طريق المناقصة او المزايدة (قانون رقم ٢٣٦ - ٥٤ وتعديلاته) والا كان تعاقد الادارة باطلا .

ولقد تنوعت طرق المناقصات والمزايدات بقصد منح الادارة قدرا اكبر من الحرية .

- وأنواع المناقصات العامة هى :-

أ) المناقصة المفتوحة :-

وفيها تلتزم الادارة باختيار من يتقدم بأفضل الشروط المالية دون أن تقتصر

المنافسة فيها على أشخاص معينين .

ب) المناقصة المقيدة :-

وهى كالاولى على أن تقتصر المنافسة فيها على أشخاص معينين تختبارهم الادارة مقدما

ج) المناقصة على اساس الموازنة بين السعر والجوده :-

بحيث تضع الادارة الاعتبارات المالية بجانب الاعتبارات الفنية .

ولقد نظم قانون المناقصات ٢٣٦ - ١٩٥٤ وتعديلاته ولائحته رقم ٥٤٢ - ١٩٥٧ عملية المناقصات بما يضمن المنافسة الحره ويكفل تحقيق المساواة بين المتنافسين .

- وبأختصار تحدد اجراءات ومراحل المناقصات فيما يلى :-

١) التقدم للمناقصات او المزايدات بالعطاءات :-

وذلك بموجب خطابات مغلقة مقدمة من المتنافسين للادارة فى المواعيد المقررة وهذه العطاءات تلزمهم بمجرد تقديمها فلايملكون سحبها أو تعديلها الابشروط خاصة.

٢) ارساء المناقصة او المزاد :-

بعد تقديم العطاءات تقوم الادارة بفرزها وا ستبعاد مالاتتوافر فيه الشروط المطلوبة وتقوم بترتيب العطاءات وفقا لدرجتها وهنا تلتزم الادارة قانونا بأختيار أفضل العطاءات (أقل سعر لافضل مشروع) .

ولارساء المناقصة قرار ادارى منفصل ويترتب على هذا القرار نتيجة هامة هى منع الادارة من التعاقد مع غير من رسى عليه المزاد او المناقصة ولكن ليس معنى ذلك اتمام العقد حيث أن التعاقد يتم بالمصادقة على ارساء المناقصة من الجهة الادارية التى حددها القانون .

وللادارة الحق قبل هذا التصديق فى عدم اتمام التعاقد حتى لايفرض عليها شخص لاتريده ولاتبدأ التزامات الادارة الا من تاريخ المصادقه .

اما فيما يتعلق بالممارسة فهى نظام يسمح للادارة بأن تتفق مباشرة مع المتعاقد دون مناقصة او مزايدة مثل عقد عرض المساهمة فى مشروع عام بناء على اختيارة عينيا اوماليا بشرط أن يقوم الشخص العام من ناحيته بتنفيذ عمل له نفع عام كانشاء مدرسة أو مستشفى .

- الاثار التى تترتب على العقود الادارية :-

القاعدة المعروفة فى القانون الخاص ان العقد شريعة المتعاقدين بمعنى أنه لايجوز لاحد المتعاقدين أن يعدل من شروط العقد أو ينهيه بأرادته المنفرده .

غير أن هذه القاعدة فى التشريع الادارى لاتسرى لمقتضيات سير المرافق العامة .
ونستعرض التزامات وحقوق كل من المتعاقد والادارة .

أولا : التزامات المتعاقــــد

تتمثل هذه الالتزامات فيما يلي :ـ

١) تنفيذ الشروط الواردة بدفتر الشروط الا فى حالة القوة القاهرة .
٢) الالتزام بتوجيهات الادارة اثناء التنفيذ .
٣) الاستمرار بالوفاء بالتزاماته التعاقدية حتى لو اخلت الادارة بالتزاماتهــــا قبله .
٤) ان التزامات المتعاقد شخصية بمعنى ان ينفذها بنفسة .

ثانيا : سلطة الادارة بالنسبة لالتزامات المتعاقد معها (حقوق الادارة)

تتمثل هذه السلطة فيما يلـــى :ـ

١) سلطة الرقابة والتوجيه :ـ
للادارة مراقبة تنفيذ التزامات المتعاقد ولها أن تصدر اليه اوامر ملزمــــه فى أن ينفذ تلك الالتزامات على نحو معين .

٢) سلطة توقيع جزاءات على المتعاقد معها :ـ
تنشأ هذه السلطة فى حالة امتناع او تقصير المتعاقد فى تنفيذ التزاماتة وهنا يحق للادارة أن توقع على المتعاقد جزاءات لايجلبها مثيل فى القانون الخــــاص وللادارة الحق فى هذه السلطة دون اللجوء الى القضاء او الحاجة الى النـــص عليها فى العقد .
غير أنه يجب على الادارة اعذار المتعاقد معها بذلك وللقضاء مراقبة ذلك .
وتتمثل هذه الجزاءات فيما يلى :ـ

أ) الجزاءات المالية وهى عبارة عن مبالغ تحددها الادارة فى العقد كجـــزاء لاخلال المتعاقد معها بالتزاماته دون شرط وقوع ضرر للادارة .

ب) وسائل الضغط : والهدف من هذه الوسائل اجبار المتعاقد المقصر على تنفيذ التزاماته للمحافظة على سير المرفق العام . ومثال ذلك :ـ
ان تحل الادارة بنفسها او شخص اخر محل المتعاقد المقصر فى تنفيـــــذ التزاماته ويتم ذلك لحساب المتعاقد وعلى مسئوليته .

ج) الفسخ :ـ وهو يتم بأرادة الادارة المنفردة فى جميع العقود الادارية فيما عدا امتياز المرافق العامة ولا يكون ذلك الا فى حالة الاخطار الجسيمــــة تحت رقابة القضاء .

٣) سلطة تعديل شروط :ـ
ومقتضى هذا أن للادارة ان تعدل من شروط العقد بمايزيد او ينقص اثناء ابـــرام العقد أو تنفيذه دون حاجة لموافقة المتعاقد لمقتضيات سير المرافق العامة .
غير أن لهذه السلطة حدود :ـ

أ) لا تتناول الا بعض شروط العقد المتصله بسير المرفق العام والخدمة .
ب) الا تمس المزايا المالية للمتعاقد المتفق عليها .

٤) سلطة انهاء العقد :ـ

للادارة هذا الحق حتى ولو لم يحدث خطأ من المتعاقد متى اقتضت المصلحة العامة ذلك على اساس مقتضيات سير المرفق العام وللمتعاقد الحق فى التعويض الكامل عما يصيبة من ضرر تحت رقابة القضاء .

ثالثا : حقوق المتعاقد مع الادارة

وتتمثل هذه الحقوق فيما يلى :ـ

١) الحصول على المقابل النقدى :ـ

تتمثل صور هذا المقابل فى الرسم فى حالة عقود الامتياز والمرتب الشهرى فى حالة عقد ايجار لاشخاص والثمن فى معظم العقود الاخرى .

٢) حق أقتضاء التعويض :ـ

ويتمثل ذلك فى حالة حدوث خطأ من الادارة يترتب عليه ضرر المتعاقد فتلتزم الادارة بتعويضه .
أو اذا كلفت الادارة المتعاقد بأعمال جديدة لازمة للادارة أو تعرض المتعاقد لصعوبات مادية طارئه استثنائية .

٣) التوازن المالى للعقد :ـ

واساس ذلك أن العقد الادارى ينظر اليه كوحدة واحدة من حيث الحقوق المالية للتعاقد فأذا قد خلت الادارة وعدّلت فى التزامات التعاقد وترتب على ذلك زيادة اعباء المالية فيجب اعادة التوازن المالى للعقد الى ما كان عليه وذلك لحماية المتعاقد من المخاطر الاقتصادية او الادارية التى يتعرض لها أثناء التنفيذ .

مثال ذلك :ـ

قيام الادارة بتعديل شروط العقد او أن ترفع الادارة الرسم على الخدمة أو صدور تشريعات ذات صيغة اقتصادية او مالية او عمالية من شأنها ان تسء الى مركز المتعاقد .

الفصل الثامن

احكام اضافيـــــة

أولا: نظام شغل الوظائف القياديـــة في ظل القانون رقم٥ / ١٩٩١ م

* **نظام شغل الوظائف القيادية طبقا لنظام العاملين المدنيين بالدولـــة والقطاع العام:**

كان النظام المعمول به في ظل القانون رقم ١٩٧٨/٤٧ الخاص بالعاملين المدنيين ، والقانون رقم ٤٨ / ١٩٧٨ والخاص بالعاملين بالقطاع العام يقضي بشغل الوظائف العليا جميعها بالترقية بالاختيار بنسبة ١٠٠ ٪ من الوظائف الخالية على اساس استيفاء العامل لاشتراطات شغل الوظيفة الاعلى مباشرة وحاصلا على تقريرين في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية بمرتبة " ممتاز " .

ونظرا لما أصاب قياس الكفاية من عيوب في التطبيق وعدم موضوعية حيث جرى العمل على حصول جميع العاملين تقريبا على مرتبة ممتاز حتى أصبح هذا التقدير هو المعيار للاداء العادي في وحدات الجهاز الادار ى في الدولة .

وترتب على هذا الوضع انه عند الترقية بالاختيار أنها أصبحت تتم بالاقدمية طالما أن جميع العاملين بمرتبة ممتاز دائما وانعدم بالتالي مجال الاختيار امام السلطة المختصة بالترقية وأصبحت الترقية الى الوظائف العليا من درجة مدير عام فما فوقها تتم بالدور حسب الاقدمية .

وترتب على ذلك أن ظهرت الحاجة لانشاء نظام آخر جديد لتحقيق فكرة الاختيار لشغل الوظائف القيادية .

* **المبادىء الاساسية لنظام الاختيار طبقا للقانون رقم ١٩٩١/٥م:-**

استحدث القانون رقم ٥ / ١٩٩١ المبادىء الاتية :

١) **الاختيار المفتوح للقيادات :**

بحيث يتم من خلال كل من تتوافر فيه شروط شغل الوظيفة سواء كان يعمل داخل الوحدة أو في وحدة أخرى او حتى لايعمل في الحكومة أو القطاع العام ومن ثم فان الامر يتطلب اعلان عام في الصحف بوضح الوظيفة الخالية واشتراطات شغلها واستثناء يمكن أن يكون الاعلان داخليا بقيود محددة .

٢) **تأقيت مدة شغل الوظيفة القيادية :**

جعل المشرع شغل الوظيفة القيادية على سبيل التأقيت لمدة لاتتجاوز ثلاث سنوات قابلة للتجديد اذا قدرت السلطة المختصة

جدوى من بقاء شاغلى الوظيفة على أساس تقييم سنوى لما تحقق من أهداف مقارنا بخطة او برنامج عملى سبق أن تقدم به عند بداية شغل الوظيفة كمشروع لتطوير أحد أنشطة الوحدة ، ومن لايتقرر تجديد مدة شغلة للوظيفة القيادية ينقل الى وظيفة غير قيادية.

٣) ان الاختيار لشغل الوظيفة القيادية يتم على أساس عنصرين رئيسيين:

أ) <u>التاريخ الوظيفى الكامل للمتقدم:</u>

ويشمل ذلك الوظائف التى شغلها والمؤهلات والمؤتمرات والشكاوى والجزاءات وتقارير الكفاية السابقة بكل ايجابياتها وسلبياتها .

ب) <u>أن يقدم المرشح مشروع لتطوير أحد انشطة الوحدة :</u>

ويخصص لكل عنصر ٥٠ درجة ومجموع مايحصل عليه من درجات هذين العنصرين ينتج درجة من مائة درجة يحصل عليها المتقدم للوظيفة .

ثم يرتب المتقدمون بحسب عدد الدرجات التى حصل عليها كل منهم فى كشف قائمة ويتم اختيار الافضل على هذا الاساس لشغل الوظيفة القيادية وبهذا خرج الاختيار طبقا لقانون ١٩٩١/٥ على دائرة تقارير الكفاية وكذلك خرج عن دائرة الاقدمية.

٤) الاختيار يتم على اساس لجنة فنية: وكل عضو يضع تقديرا بدرجة معينة لكل متقدم للوظيفة منفردا ثم تجمع الدرجات لكل فرد ويستخرج متوسطها ثم يرتب المرشحون فى القائمة السابق ذكرها بشكل موضوعى هذا عكس ماكان عليه العمل قبل صدور قانون ١٩٩١/٥م حيث كان يتم شغل هذه الوظائف بالاختيار المطلق للسلطة المختصة منفردة .

٥) <u>التدريب قرين الاختيار لشاغل الوظيفة القيادية:</u>

وهنا التدريب لاحق للاختيار بحيث اذا اجتازه المتقدم بنجاح ظل المتقدم للوظيفة بذات ترتيبه فى القائمة والا حذف اسمه من القائمة والتى يتم الترشيح منها بحسب الدور للوظائف القيادية ويتم التدريب حسب القواعد التى يضعها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة .

٦) التقييم المستمر لشاغل الوظيفة القيادية طوال فترة شغله لها بحيث ينظر فى تجديد مدته كل ثلاث سنوات فى ضوء هذا التقييم .

٧) النقل الى وظيفة غير قيادية (تخصصية) فى حالة عدم التجديد لشاغلهـــا .

- يتضح مماتقدم ان دور السلطة المختصة فى مجال الاختيار لشغــــل الوظائف القيادية أصبح منظما تنظيما يختلف عماكان عليه الوضــــع فى ظل العمل بنظام العاملين المدنيين بالدولة قبل نفاذ القانــــون رقم ٥ - ١٩٩١م.

الملامح الاساسيـــــــة
ثانيا: لقانون شركات قطاع الاعمال العـــــــام
رقم ٢٠٣ لسنـــــــة ١٩٩١م

أهتمت الدوله بقضية تطوير القطاع العام بأعتبارة ركيزة اساسية للاقتصاد القومى ، فأصدرت القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١م بقصد رفع كفاءة انتاجيتـــــه ، والاستخدام الامثل لامكانياته ، والتغلب على المعوقات التى تحول دون ذلـــك وقد قام هذا القانون على عدد من المبادىء الرئيسية .

* **المبادىء الرئيسية لنظام شركات قطاع الاعمال العام :-**

١) انشاء شركات قابضة تكون مملوكة بالكامل للدوله وغيرها من الاشخـاص الاعتبارية العامة ،وتتخذ شكل شركات المساهمة ، وتمثل الجهـــات المالكة لرأسمالها فى ملكية الشركات التابعة لها ، وتتولى مـــن خلال هذه الشركات استثمار اموالها .

٢) انشاء شركات تابعة تمتلك الشركة القابضة ٥١ ٪ من رأس مالها علـــى الاقل بمفردها أو بالاشتراك مع شركات قابضة أخرى أو اشخاص اعتباريـة عامة أو بنوك القطاع الخاص وأسهمها فيما زاد على النسبة المشـار اليها تكون قابله للتداول وتتولى هذه الشركات عملية الاستثمـــارات الفعلية بصفة اساسية .

٣) الوزير المختص ويكون حلقة الوصل بين كل من الشركات القابضــــة والتابعة وبين الحكومة ويقدم الى مجلس الوزرات تقارير دورية عـــن نشاط هذه الشركات ويكون رئيس الجمعية العامة للشركة القابضة .

٤) يكون للشركة القابضة مجلس ادارة من غير العاملين بها مدته ثـــلاث سنوات قابله للتجديد ولا يجوز تجديد تعيينه اذا لم تحقق الشركـــة الاهداف المحدده لها فى خطتها السنوية كما يجوز عزل اعضاء المجلـس أو بعضهم أثناء مده العضوية اذا كان من شأن استمرارهم الاضـــرار بمصلحة الشركة .

٥) يكون للشركة التابعة مجلس ادارة يشكل من أعضاء غير متفرغيـــــن بالاضافة الى الاعضاء المنتخبين عن العاملين .

٦) حق كل شركة من الشركات القابضة والتابعة فى وضع اللوائح المنظمـه لشئون العاملين بها .

٧) حق كل شركة فى وضع نظم الاجور والحوافز والمكافآت وغيرها بمراعاة الحد الادنى للاجور مع ربط كل ذلك بما تحققة الشركة من انتاج أو رقم أعمال وماتحققة من ارباح .

٨) سريان أحكام قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١م وأحكام قانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١م فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى هذا القانون .

٩) تحل محل هيئات القطاع العام والخاضعة لاحكام القانون رقم٩٧ لسنة ١٩٨٣م شركات قابضة تحل محل الشركات التى كانت تشرف عليها هذه الهيئات شركات تابعة من تاريخ العمل بالقانون . وينقل العاملون بكل من الهيئات والشركات المشار اليها الى الشركات التى حلت محلها ويحتفظ لهم بكافة اوضاعهم الوظيفية وحقوقهم المالية بصفة شخصية ، كما تستقر مجالس ادارة الهيئات والشركات سالفة الذكر فى ادارة الشركات الجديدة لحين تشكيل مجالس ادارة لها طبقا لهذا القانون .

١٠) يحظر على هيئات الرقابة عدا الجهاز المركزى للمحاسبات مباشرة أى من أعمال الرقابة داخل المقر الرئيسى او المقار الفرعية لاية شركة من الشركة الخاضعة للمشروع الا بعد الحصول على اذن بذلك من الوزير المختص .

١١) نص القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١م على أن تسرى فى شأن واجبات العاملين فى الشركات القابضة والتحقيق معهم احكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨م الخاص بالعاملين فى القطاع العام والقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨م بشأن تنظيم النيابة الادارية واحكام مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م .

اما بالنسبة للعاملين فى الشركات التابعة فتسرى فى شأنهم قانون العمل رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١م رغم أن كلا من هذه الشركات تعتبر من اشخاص القانون الخاص وهى تفرقة لامبرر لها .

١٢) عدم انطباق القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١م والخاص بالقيادات المدنية على العاملين بشركات قطاع الاعمال .

* أهداف القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١م :-

بمراجعة نصوص القانون ولائحته التنفيذية يمكن القول أنه يسعى الى تحقيق هدفين رئيسيين هما :-

الاولـــ : تطوير القطاع العام ورفع مستوى كفاءة شركاته .

الثانـــى : تطبيق سياسة التخصيصية كليا أو جزئيا على بعض هذه الشركات .

* **وسائل تحقيق أهداف القانـــــون :-**

يتحقق الهدفين - حسب فلسفة القانون ونصوصه بثلاثة وسائل رئيسية :-

الوسيلة الاولى : فصل الملكية عن الادارة :-

لاشك أن تحرير القطاع العام يعد من المطالب الملحـــة التى طالما نادى بها الكثيرون لتطوير القطاع العـــام من خلال ادارة متحررة يطلق لها الحرية ، ويتم ذلـــك بالفصل بين الملكية والادارة حيث تمارس الادارة نشاطها فى هذا القطاع بذات الاسلوب والمنهج الذى تدار بـــه الاستثمارات الخاصة بعيدا عن سيطرة الاجهزة الحكوميـــة والتعقيدات الادارية .

وبمقتضى أحكام هذا القانون تنشأ الشركات القابضـــة التى تكون مملوكة بالكامل للدولة وغيرها من الاشخـــاص الاعتبارية العامة وتتخذ شكل الشركات المساهمة وتنـــوب هذه الشركات عن الدولة فى ادارة الشركات التابعـــه وتسند الدولة ادارة المشروعات الى اصحاب الخبـــرة فى كل مجال (مجلس الادارة) مع منحهم حرية اتخـــاذ القرارات .

غير أن اطلاق الحرية للادارة لايفقد الدولة (المالـك) حقها فى الرقابة فتمارس هذا الحق من خلال الخبـــراء المختصين من خلال جهة واحدة تمثلها .

ولايتصور أن تتخلى الدوله كمالكة عـــن القرارات الاستراتيجية التى تتعلق بشركات القطاع العام ولكنهـــا تتخلى عن المهام الروتينية الخاصة التى تتعلق بالادارة اليومية ، وبذلك يكون هناك تمييز وفصل بين رسم السياسة (وهى مسئولية الدوله) وبين العمليات التنفيذيـــة (وهى مسئولية مجالس ادارات الشركات القابضة) .

فى رؤينا تكون فى التطبيق لهذا فاننا نـــرى أن امر استقلال الادارة والهوية الخاصة للشركات القابضة فصل الملكية عن الادارة - أن يتحقق بمجرد نصوص تـــرد فى القانون وانما سيظل الامر معقودا بأرداة الحكومـــة أو القيادة السياسية ،ومايحيط بها من ظروف ومتغيـــرات داخلية وعالمية ، ومايقتضيه تنفيذ لوائح الاصـــلاح الاقتصادى ..... الخ

الوسيلة الثانية : المساواة بين شركات القطاع العام والقطاع الخاص :

تنص المادة السابعة من مواد اصدار القانون "على أنه لايجوز حرمان الشركات الخاضعة الخاضعة لاحكام هذا القانون من اية مزايا او تحميلها بأية أعباء تخل بالمساواة بينها وبين شركات المساهمة الخاضعة لاحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١م المشار اليه التى تعمل فى ذات النشاط ... "

ولاشك أن جوهر القانون هو محاولة التقريب بين كل الانشطة الاقتصادية قطاع عام ، وخاص واستثمارى وقطاع رأس مال مصرى ورأس مال أجنبى لكى تتوحد المعاملة بينها .

ومقتضى ذلك انه لايجوز للحكومة ان تتخذ أية قرارات تقرر بها امتيازات لشركات قطاع الاعمال تخل بمبدأ المساواة بينها وبين شركات المساهمة الخاصة كما كان يحدث حيث كانت بعض الشركات تحصل على الطاقة أو المدخلات الاخرى (كالغزل الذى تحصل علية شركات النسيج) بأسعار تقل عن تلك التى كان يدفعها القطاع الخاص مقابلا لها .

الوسيلة الرابعة : تشجيع مساهمة القطاع الخاص فى شركات القطاع العام :-

لاشك أن أهم الاحكام التى أتى بها قانون قطاع الاعمال العام هى فتح باب التخصيصية بالنسبة لشركات القطاع العام ، ولاشك أن عملية اصلاح وهيكلة وخصخصة شركات قطاع الاعمال العام ليست بالامر اليسير بل أنها تعتبر عملية عسيرة جدا بالنظر الى امرين اولهما ذلك الحجم الهائل للاستثمارات العامة وثانيهما تلك المشكلات التى يعانى منها قطاع الاعمال العام وأهمها المشكلة التمويلية والمشكلة الادارية .

ويعد البيع الجزئى للاستثمارات العام أحد وسائل الخصخصة التى يهدف اليها القانون ويتم ذلك بأحد طريقين اولهما بيع جزئى لبعض الممتلكات وثانيهما البيع الجزئى من خلال بيع الاسهم بنسبة ٤٩ ٪ من رأس المال .

فهرس الكتاب

ملحوظـــة:

نعتزر حيث وقعت بعض الاخطاء المطبعية بحيث لاتخرج عن فطنة القارىء